



De kloof gedicht? | IOB Evaluatie | De kloof gedicht? | IOB Evaluatie | De kloof gedicht? | IOB Evaluatie | De kloof gedicht? | IOB Evaluatie | De kloof gedicht? | IOB Evaluatie | De kloof gedicht? | IOB Evaluatie | De kloof gedicht? | IOB Evaluatie | De kloof gedicht? | IOB Evaluatie

# De kloof gedicht?

*Evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van  
EU civiele en militaire capaciteitenontwikkeling*





# Voorwoord

De Europese Unie (EU) en Nederland staan op een kruispunt van hun veiligheids- en defensiebeleid. Een verslechterd dreigingsbeeld en veranderende geopolitieke verhoudingen stellen beide voor nieuwe strategische keuzes. In deze context is het belang van de EU als veiligheidspolitieke speler sterk toegenomen. Het Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de EU staat sinds de publicatie van de EU Global Strategy in 2016 hoog op de Europese politieke agenda. Nieuwe initiatieven om Europese defensie-samenwerking te versterken, waar Nederland nauw bij betrokken is, volgen elkaar in de jaren daarna in hoog tempo op.

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft een evaluatie uitgevoerd van het Nederlandse GVDB-beleid in de periode 2016-2019. Deze evaluatie bestaat uit twee rapporten. Het eerste rapport, 'Pragmatisme voorbij', gaat in op het Nederlandse GVDB-beleid binnen de Europese veiligheidsarchitectuur. Het tweede rapport, 'De kloof gedicht?', analyseert het Nederlandse beleid ten aanzien van militaire en civiele capaciteitsontwikkeling binnen de EU.

De hoofdonderzoekers die namens IOB aan deze evaluatie hebben gewerkt zijn Anne Bakker, Margriet Drent en Sam Streefkerk. Daarnaast waren Marieke van Egmond, Gijs van Loon, Paul de Nooijer en Aukje Postma betrokken bij de totstandkoming van de rapporten. IOB is hen erkentelijk voor hun bijdragen.

Een externe referentiegroep heeft het onderzoek begeleid. Deze bestond behalve uit vertegenwoordigers van relevante beleidsdirecties van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie uit twee wetenschappelijk deskundigen: prof. Sven Biscop van de Universiteit Gent en het Egmont Instituut en prof. Isabelle Duyvesteyn van de Universiteit Leiden. De interne peer review werd verzorgd door een klankbordgroep bestaande uit IOB-collega's Bas Limonard, Josine Polak, Arjan Schuthof (voorzitter), Paul Westerhof en mijzelf. Namens IOB bedank ik alle leden van de externe referentiegroep en de klankbordgroep voor hun advies en ondersteuning.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar alle geïnterviewden.

De eindverantwoordelijkheid voor de rapporten berust bij IOB.

Dr. Wendy Asbeek Brusse  
*Directeur directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie*  
*Ministerie van Buitenlandse Zaken*



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Over dit rapport</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>Permanent gestructureerde samenwerking (Pesco)</b>	<b>27</b>
1.1	Aanleiding	7	4.1	Totstandkoming Pesco	31
1.2	Evaluatie IOB	7	4.2	Nederlandse doelstellingen ten aanzien van Pesco	32
1.3	Onderzoeksdoelstelling en -vraagstelling	7	4.3	Uitkomsten Pesco	33
1.4	Onderzoeksaanpak	8	4.4	Conclusies	37
1.5	Opzet van dit rapport	9	4.5	Aanbevelingen	38
<b>2</b>	<b>Van strategie naar capaciteiten</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>Het Europees Defensiefonds</b>	<b>39</b>
2.1	Capaciteitenontwikkeling in de EU 1999-2016	14	5.1	Totstandkoming initiatief	42
2.2	Een nieuwe impuls	14	5.2	Nederlandse doelstellingen ten aanzien van het Europees Defensiefonds	44
<b>3</b>	<b>Coordinated Annual Review on Defence (CARD)</b>	<b>17</b>	5.3	Uitkomsten Europees Defensiefonds	45
3.1	Totstandkoming CARD	20	5.4	Conclusies	51
3.2	Nederlandse doelstellingen ten aanzien van CARD	22	5.5	Aanbevelingen	52
3.3	Uitkomsten CARD	23			
3.4	Conclusies	26			
3.5	Aanbevelingen	26			



<b>6</b>	<b>Civiel Compact</b>	<b>53</b>	<b>Annex I: Methodologische verantwoording</b>	<b>71</b>
6.1	Totstandkoming Civiel Compact	56	Analytische aanpak	71
6.2	Nederlandse doelstellingen ten aanzien van het Civiel Compact	57	Interviews	71
6.3	Resultaten Civiel Compact	58	Documentenanalyse	72
6.4	Conclusies	61		
6.5	Aanbevelingen	61		
 			<b>Annex II: Pesco projecten met Nederlandse deelname</b>	<b>73</b>
<b>7</b>	<b>De kloof gedicht?</b>	<b>62</b>		
 			<b>Eindnoten</b>	<b>74</b>
<b>8</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>65</b>		
8.1	Van ambities naar capaciteiten	66		
8.2	Coherentie tussen de militaire instrumenten	67		
8.3	Nederland in het Europese krachtenveld	69		



# Lijst met afkortingen

Afkorting	
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CARD	Coordinated Annual Review on Defence
CCDP	Civilian Capability Development Plan
CDP	Capability Development Plan
CoDaBa	Collaborative Database
CPPC	Civilian Planning and Conduct Capability
CSDP	Common Security and Defence Policy
DVB	Directie Veiligheidsbeleid (ministerie van Buitenlandse Zaken)
EC	Europese Commissie
EDA	Europees Defensie Agentschap
EDAP	Europees Defensie Actieplan
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EDF	Europees Defensiefonds
EDIDP	European Defence Industrial Development Programme
EDTIB	European Defence Technological and Industrial Base

Afkorting	
EEAS/EDEO	European External Action Service/Europese Dienst voor Extern Optreden
EIB	Europese Investeringsbank
EU	Europese Unie
EUGS	EU Global Strategy
EUMS	European Union Military Staff
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Frontex	Europees Grens- en kustwachtagentschap
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid
GVDB	Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid
HV	Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid
ICG	Interdepartementale Coördinatiegroep Europese Defensiesamenwerking
IMS	International Military Staff (NAVO)
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (ministerie van Buitenlandse Zaken)
KSA	Key Strategic Activities



---

<b>Afkorting</b>	
MFK	Meerjarig Financieel Kader
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NDPP	NAVO Defensieplanningsproces
PADR	Preparatory Action on Defence Research
PESCO	Permanent Gestructureerde Samenwerking
PV	Permanente Vertegenwoordiging
RBZ	Raad Buitenlandse Zaken
SDIP	Security and Defence Implementation Plan
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten



# 1 Over dit rapport

## 1.1 Aanleiding

Het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de Europese Unie (EU) raakt vanaf 2016 in een stroomversnelling. Toegenomen dreigingen rondom Europa, het dreigende vertrek van de Britten uit de EU en onzekerheid over Amerikaanse veiligheidsgaranties leiden tot een groeiend besef onder EU-lidstaten dat Europa meer verantwoordelijkheid moet nemen voor de eigen veiligheid. De doelstellingen van de EU Global Strategy (EUGS) die in 2016 wordt gepresenteerd zijn dan ook ambitieus: Europa moet op strategisch gebied autonoom kunnen optreden. De EU moet in staat zijn om te reageren op externe conflicten en crises, capaciteitsopbouw van partnerlanden ondersteunen en de Unie en haar burgers beschermen.<sup>1</sup>

Om deze ambities te kunnen realiseren heeft de EU behoefte aan een breed scala aan civiele en militaire capaciteiten.<sup>2</sup> De EU Global Strategy vormt een katalysator voor een reeks initiatieven om capaciteitenontwikkeling in de EU te versterken. De Europese Commissie profileert zichzelf in 2016 als sterke nieuwe speler op het gebied van defensie met een ‘Europees Defensie Actieplan’ waarin onder andere een Europees defensiefonds wordt voorgesteld.<sup>3</sup> EU-lidstaten beginnen met de ontwikkeling van een monitoringsmechanisme voor Europese defensieplannen en -investeringen (de gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie, CARD) en nemen het initiatief om onderlinge samenwerking te verdiepen op basis van bindende afspraken (Permanent gestructureerde samenwerking, PESCO). Op civiel vlak werkt de EU aan een hernieuwde politieke impuls voor het civiele GVDB (het zogenaamde Civiel Compact).<sup>4</sup> Deze vier initiatieven, en het Nederlandse beleid ten aanzien hiervan, zijn onderwerp van dit rapport.

## 1.2 Evaluatie IOB

Dit rapport is onderdeel van de evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van het GVDB van de EU, die in 2019 en 2020 is uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>3</sup> De focus ligt hierin op de periode 2016-2019.<sup>5</sup> Het eerste rapport van deze evaluatie gaat over de positie van het GVDB in de Europese veiligheidsarchitectuur.<sup>4</sup> Dit tweede rapport gaat over civiele en militaire capaciteitenontwikkeling binnen de EU.<sup>4</sup>

## 1.3 Onderzoeksdoelstelling en -vraagstelling

Het onderzoek heeft twee doelstellingen:

1. Verantwoorden: Bijdragen aan de verantwoording van het door het Nederlandse kabinet gevoerde beleid ten aanzien van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid;
2. Leren: Identificeren van aandachtspunten, aanbevelingen en handvatten voor toekomstige beleidsvorming en -uitvoering op het terrein van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid.

<sup>a</sup> In dit rapport wordt onder capaciteiten verstaan: civiele en militaire middelen (personeel en materieel) en het vermogen om deze te gebruiken (gereedheid en voortzettingsvermogen).

<sup>b</sup> Met ‘civiel’ wordt in dit rapport het niet-militaire deel van het GVDB bedoeld. Hieronder vallen o.a. politietaken, rechtsstatelijkheid en civiele overheidstaken.

<sup>c</sup> Voor deze periode is gekozen omdat in 2016 sprake is van toegenomen Nederlandse aandacht voor en inzet ten aanzien van het GVDB als gevolg van de publicatie van de EU Global Strategy en het Nederlandse EU-voorzitterschap. De onderzoeksfase van dit rapport is eind 2019 afgerond. Ontwikkelingen tot en met december 2019 zijn meegenomen in de analyse.

<sup>d</sup> Zoals in de Terms of Reference van deze evaluatie is vermeld, was aanvankelijk de bedoeling om een derde rapport te schrijven over de geïntegreerde benadering in EU missies en operaties. Door beperkingen als gevolg van de uitbraak van Covid-19 is het niet mogelijk om dit laatste onderzoek uit te voeren.



De vragen die in dit rapport centraal staan zijn:

## *Wat wil het Nederlandse kabinet in de periode 2016-2019 bereiken ten aanzien van civiele en militaire capaciteitenontwikkeling in de EU? Hoe probeert het kabinet deze doelstellingen te behalen en wat komt daarvan op EU-niveau terecht?*

Deze hoofdvragen zijn onderverdeeld in deelvragen over doelstellingen, inzet en resultaten. Voor elk van de instrumenten die in dit onderzoek centraal staan – CARD, Pesco, het Europees Defensiefonds en het Civiel Compact – komen de volgende vragen aan bod:

### **Doelstellingen**

1. Wat wil het Nederlandse kabinet bereiken ten aanzien van civiele en militaire capaciteitenontwikkeling in de EU?

### **Inzet**

2. Hoe probeert het kabinet deze doelstellingen te behalen?
  - a. Wat is de beleidsinzet van het kabinet?
  - b. Welke middelen en menskracht zet het kabinet hiervoor in?
3. Hoe wordt de kabinetsinzet beïnvloed door de veiligheidscontext?
4. Hoe wordt de kabinetsinzet beïnvloed door het nationale en internationale krachtenveld?

### **Resultaten**

5. In hoeverre bereikt het Nederlandse kabinet zijn doelstellingen?
6. Welke lessen kunnen hieruit worden geleerd voor toekomstig beleid?

## **1.4 Onderzoeksaanpak**

De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op een uitgebreide documentanalyse en meer dan dertig interviews. De onderzoekers hebben interviews afgenomen met beleidsmedewerkers in binnen- en buitenland. De meerderheid werkte ten tijde van het onderzoek voor de ministeries van Defensie of Buitenlandse Zaken en EU-instellingen. Ook zijn interviews met denktankmedewerkers, parlementariërs en wetenschappers afgenomen. Bij de documentanalyse is gebruik gemaakt van openbare en interne beleidsdocumenten van de EU en met name de Nederlandse ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken. Openbaar bronnenmateriaal als Kamerstukken, rapporten, (wetenschappelijke) artikelen, boeken en mediaberichten zijn ook veelvuldig gebruikt.

In dit rapport worden uitspraken gedaan over plausibiliteit en niet over causaliteit. Gezien het aantal actoren dat betrokken is bij het GVDB is het niet mogelijk om directe causale verbanden te leggen tussen de Nederlandse beleidsinzet en de uitkomsten op Europees niveau. Door het proces dat tot bepaalde uitkomsten heeft geleid te analyseren kan causaliteit wel benaderd worden. Daardoor kunnen uitspraken worden gedaan over de bijdrage van Nederland aan EU-beleid. Voor meer informatie over de aanpak en methoden, zie de methodologische verantwoording in Annex I.





## 1.5 Opzet van dit rapport

Dit rapport is onderverdeeld in 8 hoofdstukken.

- Hoofdstuk 2 beschrijft de achtergrond en stand van zaken van civiele en militaire capaciteitenontwikkeling in de EU;
- De hoofdstukken 3-6 gaan over de doelen, inzet en resultaten van het kabinet ten aanzien van de gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie (CARD), Permanent Gestructureerde Samenwerking (Pesco), het Europees Defensiefonds (EDF) en het Civiel Compact;
- Hoofdstuk 7 gaat over de kloof tussen politieke ambities en militaire en civiele capaciteiten en de mate waarin deze tot dusver zijn gerealiseerd met behulp van CARD, Pesco, het EDF en het Civiel Compact;
- In hoofdstuk 8 volgen de belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor toekomstig beleid. In dit hoofdstuk komt ook de coherentie tussen de verschillende initiatieven aan bod.<sup>e</sup>

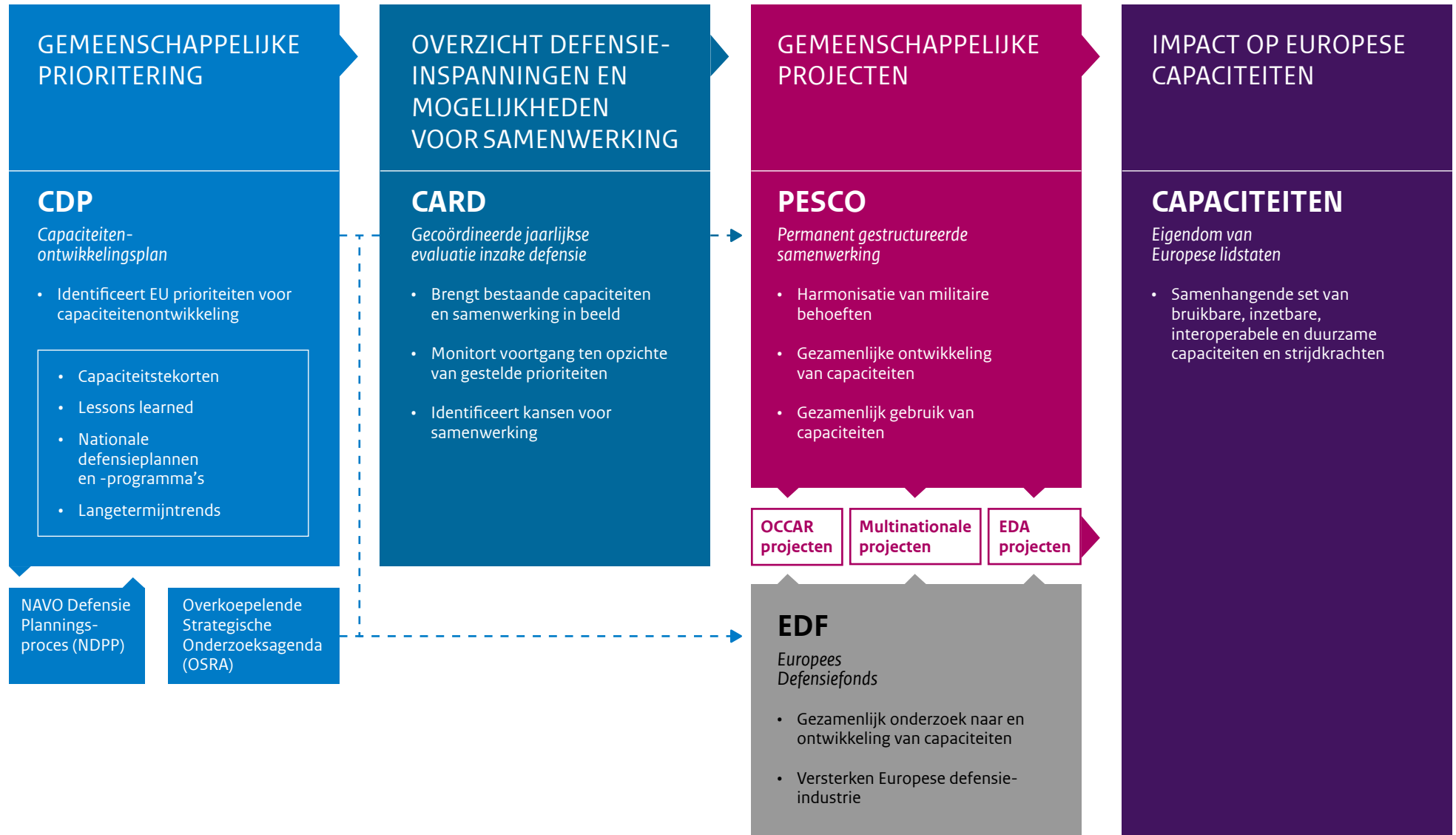
---

<sup>e</sup> Een volledige analyse van de coherentie tussen de initiatieven valt, vanwege de recente aard daarvan, buiten deze evaluatie.



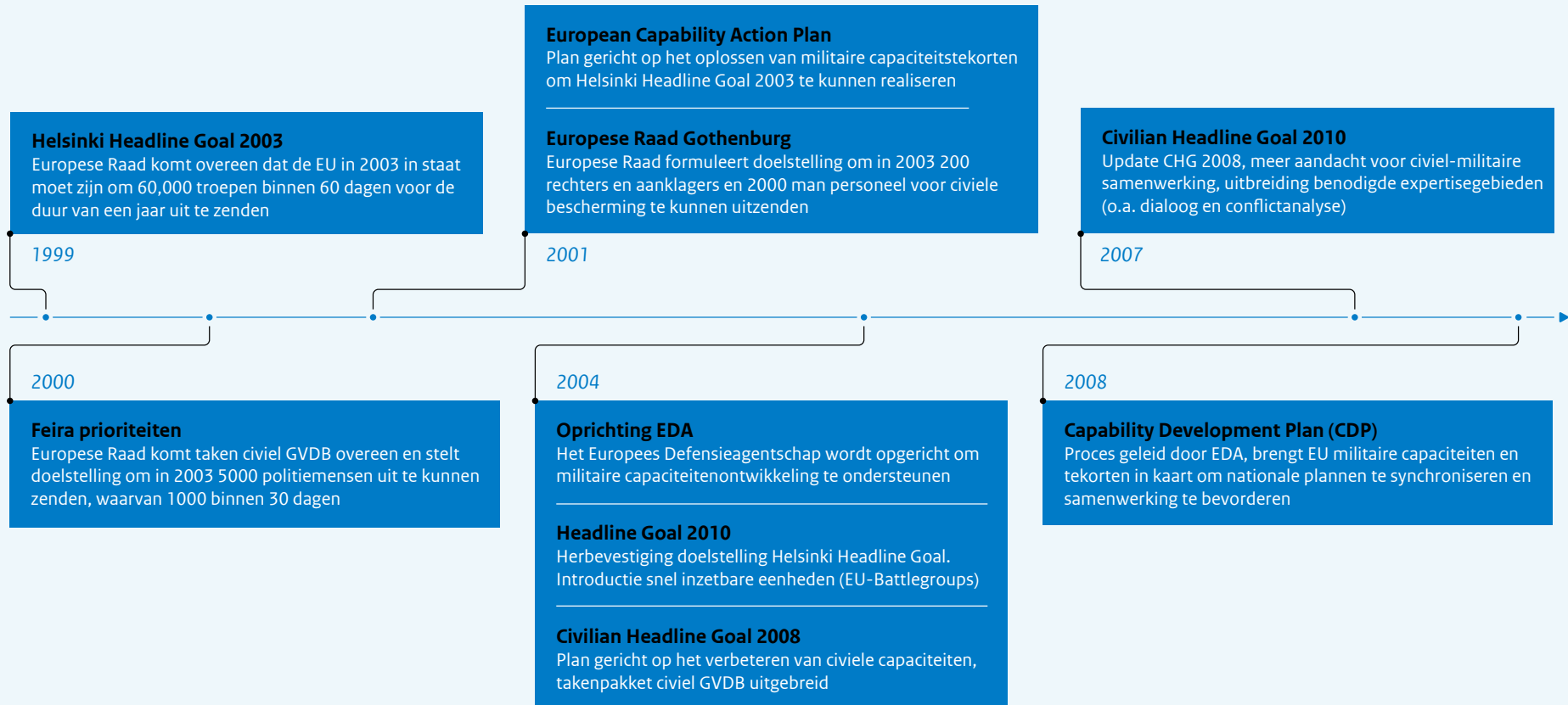
## ***2 Van strategie naar capaciteiten***



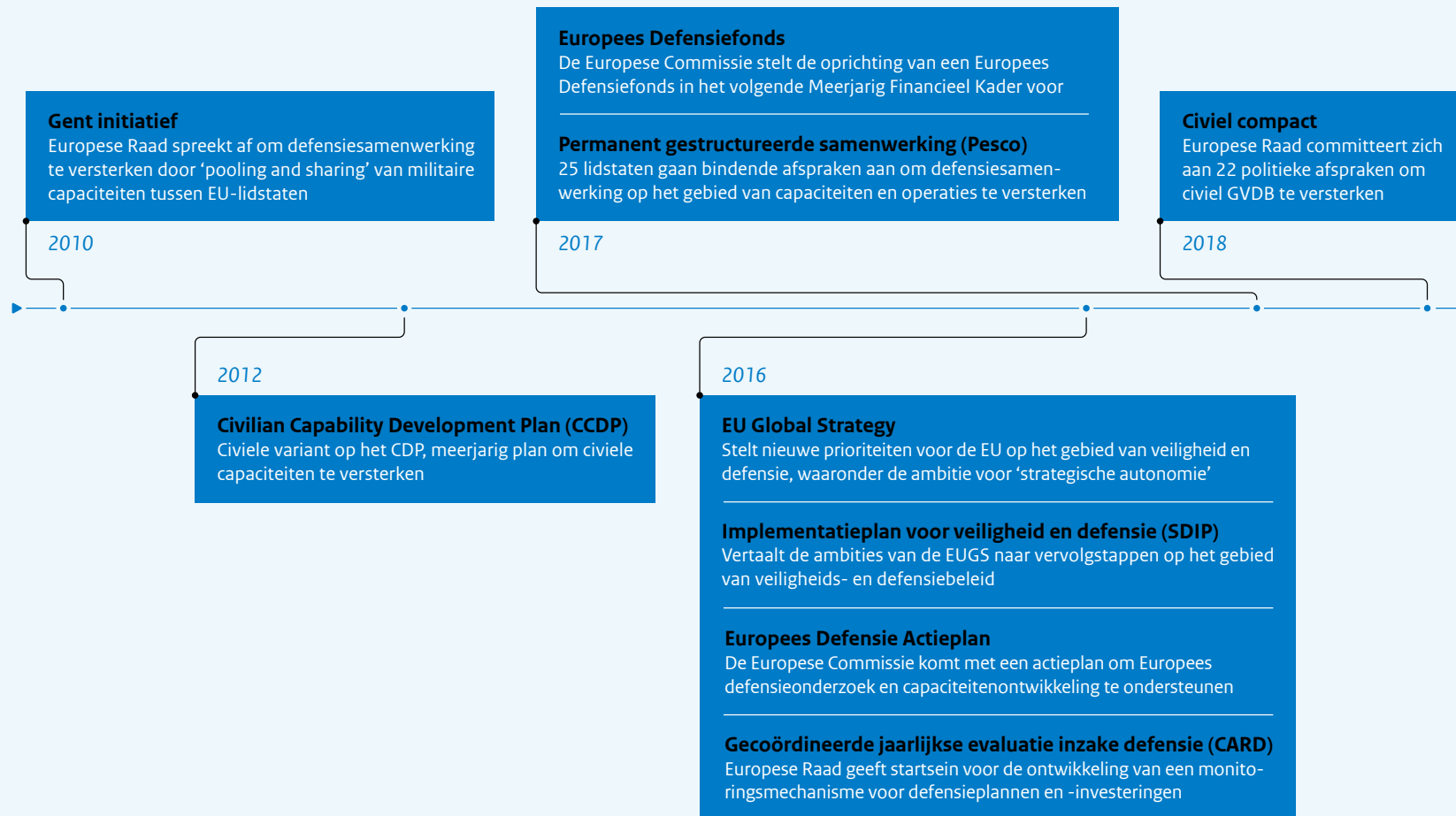


Figuur 2.1: Samenhang militaire initiatieven voor capaciteitsontwikkeling

## Tijlijn: Civiele en militaire capaciteitenontwikkeling in de EU



## Tijdslijn: Civiele en militaire capaciteitsontwikkeling in de EU





Het ontwikkelen van civiele en militaire capaciteiten is een belangrijke pijler van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid. De EU beschikt zelf niet over die capaciteiten, maar ondersteunt de lidstaten bij het versterken ervan (personeel en materieel).<sup>f</sup> Sinds de start van het GVDB eind jaren '90 is een aantal belangrijke stappen gezet om de samenwerking op dit vlak te versterken. De EU Global Strategy van 2016 geeft de ontwikkeling van dit terrein een nieuwe impuls, wat resulteert in de vier instrumenten die centraal staan in dit rapport. In dit hoofdstuk wordt kort de ontwikkeling door de jaren heen van civiele en militaire capaciteitenontwikkeling geschetst.

## 2.1 Capaciteitenontwikkeling in de EU 1999-2016

De eerste stappen op het gebied van capaciteitenontwikkeling zet de EU tijdens de Europese Raad van Helsinki in 1999. Daar formuleert de Europese Raad de 'Helsinki Headline Goal', met kwantitatieve doelstellingen voor militaire capaciteitenontwikkeling. De belangrijkste doelstelling is dat de EU in 2003 in staat moet zijn om zestigduizend manschappen binnen zestig dagen voor de duur van een jaar uit te zenden.<sup>5</sup> Om hier uitvoering aan te geven stellen EU-lidstaten een Europees Capaciteiten Actieplan op. Op civiel vlak formuleren EU-regeringsleiders tijdens de Europese Raad in Feira in 2000 de zogenaamde 'Feira prioriteiten'.<sup>8</sup> Tijdens die Raad spreken ze de ambitie uit om in 2003 vijfduizend politiemensen uit te kunnen zenden, van wie duizend binnen dertig dagen. In de jaren die daarop volgen worden de doelstellingen voor het civiele en militaire GVDB in nieuwe Headline Goals geactualiseerd en verder uitgebreid.

In 2004 wordt het intergouvernementele Europees Defensieagentschap (EDA) opgericht om de lidstaten te ondersteunen bij de gezamenlijke ontwikkeling, productie en aanschaf van militair materieel. In 2008 introduceert het EDA het EU capaciteitenontwikkelingsplan (Capability Development Plan, CDP). Het CDP is een proces waarbij militaire capaciteiten en tekorten in kaart worden gebracht, met het doel nationale defensieplannen te synchroniseren en samenwerking tussen lidstaten te bevorderen (zie box 2.1). Aan de civiele kant wordt in 2012 een soortgelijk proces ingericht: het Civilian Capability Development Plan (CCDP, zie box 2.1).

---

<sup>f</sup> Militair materieel dat wordt ontwikkeld in EU-verband kan worden ingezet in nationale operaties, in EU-, NAVO- of VN-verband of in gelegenheidscoalities.

<sup>8</sup> De Feira prioriteiten vormen het takenpakket voor het civiele GVDB: politietaken, het versterken van de rechtsorde, het versterken van civiele overheidsorganen en de hervorming van de veiligheidssector.



## 2.2 Een nieuwe impuls

Ondanks de stappen die in de eerste jaren van het GVDB worden gezet ter versterking van capaciteitsontwikkeling, bestaat er jarenlang een kloof tussen de politieke ambities van de EU-lidstaten en de civiele en militaire capaciteiten die daartegenover staan. Met de EU Global Strategy van juni 2016 en de daaropvolgende Raadsconclusies worden de ambities van de EU op veiligheids- en defensiegebied verder verhoogd. Dit leidt, zeker door het uittreden van het Verenigd Koninkrijk, in eerste instantie tot een grotere kloof tussen ambities en capaciteiten. De EU Global Strategy geeft echter ook een nieuwe impuls aan capaciteitsontwikkeling in Europees verband en dat leidt tot een reeks initiatieven die het doel hebben deze kloof te overbruggen.

De EU Global Strategy en de daaropvolgende Raadsconclusies stellen dat de EU meer verantwoordelijkheid moet nemen voor de veiligheid van de lidstaten.<sup>6</sup> Hoewel de strategie de NAVO beschouwt als voornaamste beschermer tegen externe aanvallen, moeten Europese lidstaten gereed en uitgerust zijn om zichzelf te kunnen weren tegen externe dreigingen. De EU streeft daarbij naar strategische autonomie.<sup>h</sup> De taken van de EU op het gebied van veiligheid en defensie zijn met de EU Global Strategy uitgebreid. Vooral de taak ‘het beschermen van de Unie en haar burgers’ is een zeer uitgebreide opdracht. Dit behelst potentieel bijna alle denkbare veiligheids- en defensietaken, zoals grensbewaking, cyberveiligheid, het tegengaan van hybride dreigingen en irreguliere migratie, rampenbestrijding, bescherming van kritieke infrastructuur, terrorismebestrijding, en de inzet voor non-proliferatie van conventionele en nucleaire wapens.

Welke civiele en militaire middelen zijn nodig om deze hoge ambities te kunnen realiseren? De EU Global Strategy vraagt om een “volledig spectrum” aan militaire capaciteiten bij conflicten in alle domeinen (land, zee, lucht, cyber en de ruimte).<sup>7</sup> Op civiel gebied benadrukken de Raadsconclusies van november 2016 de noodzaak van “snel inzetbare en goed getrainde civiele experts”.<sup>8</sup> Om deze capaciteiten te realiseren starten kort na de publicatie van de EU Global Strategy verschillende initiatieven. Zo herzielt het EDA het CDP om de verhoogde ambities te vertalen in daarvoor benodigde militaire capaciteiten. Op civiel vlak leidt de EU Global Strategy tot een herziening van de taken die civiele EU-missies moeten kunnen vervullen.<sup>i</sup> Om te bepalen welke civiele middelen nodig zijn om deze taken uit te kunnen voeren wordt vervolgens het capaciteitsontwikkelingsproces (CCDP) aangepast.

Om de prioriteiten die de EU op civiel en militair vlak heeft geformuleerd te vertalen naar materieel en personeel zijn vervolgens de vier instrumenten gelanceerd die centraal staan in dit rapport. Het Civiel Compact vertaalt de ambities van de EU Global Strategy naar strategische richtlijnen voor het civiele GVDB, inclusief concrete voorstellen en politieke toezeggingen om dit te realiseren. CARD, Pesco en het Europees Defensiefonds spelen elk een eigen rol in de vertaling van strategie naar militaire capaciteiten (zie figuur 2.1). In theorie identificeert het CDP waar capaciteitstekorten aanwezig zijn. CARD geeft een overzicht van nationale defensieplannen, de mate waarin deze de tekorten aanpakken en waar mogelijkheden voor samenwerking tussen EU-lidstaten liggen. Pesco biedt vervolgens een raamwerk voor deze samenwerking en het Europees Defensiefonds kan gezamenlijke capaciteitsontwikkeling (co-)financieren, met een bonus voor projecten die in Pesco-verband van start zijn gegaan. In hoeverre dit in de praktijk functioneert zoals bedacht, wordt geanalyseerd in het vervolg van dit rapport.

<sup>h</sup> Voor een analyse van het Europese debat over strategische autonomie, en de Nederlandse positie daarin, zie het eerste rapport van deze evaluatie: Ministerie van Buitenlandse Zaken, “Pragmatisme voorbij: het Nederlandse beleid ten aanzien van de rol van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in de Europese veiligheidsarchitectuur”, IOB evaluatie, nog te verschijnen.

<sup>i</sup> De zogenaamde ‘Feira prioriteiten’, vastgesteld door de Europese Raad in 2000: politietaken, het versterken van de rechtsorde, het versterken van civiele overheidsorganen en de bescherming van burgers.



## Box 2.1: Capaciteitenontwikkelingsplannen

### Capability Development Plan

Het EU capaciteitenontwikkelingsplan (Capability Development Plan, CDP) identificeert prioriteiten voor de ontwikkeling van militaire capaciteiten.<sup>9</sup> Het CDP wordt opgesteld door het Europees Defensieagentschap, op basis van gegevens van lidstaten en ondersteund door het EU Militair Comité (EUMC) en de EU Militaire Staf (EUMS). Bij het opstellen van het CDP worden vier typen input gebruikt:

- A. Capaciteitstekorten (capaciteitenbehoefte afgezet tegen bestaande capaciteiten)
- B. Trends in militaire capaciteitenontwikkeling tot 2035
- C. Potentieel voor Europese samenwerking
- D. Geleerde lessen van GVDB missies en operaties

Bij het identificeren van de capaciteitenbehoefte houdt het plan ook rekening met de behoeften van de NAVO. Dit betekent dat de tekorten van lidstaten in beeld worden gebracht die voor zowel de EU-ambities als voor de taken van de NAVO gelden. Op basis van de vier elementen stelt het EDA een lijst met prioriteiten voor militaire capaciteitenontwikkeling op. Het in 2018 herziene CDP identificeert elf prioriteiten.<sup>j</sup>

### Strategic Context Cases

Strategic Context Cases (SCCs) zijn meer gedetailleerde en operationele uitwerkingen van de prioriteiten uit het CDP die door het EDA worden uitgewerkt.<sup>10</sup> De SCCs vormen de schakel tussen de algemeen geformuleerde CDP-prioriteiten en actiegerichte stappen. Het doel van SCCs is om te bepalen wat er op korte, middellange en lange termijn moet gebeuren om een coherent geheel van capaciteiten in Europa te krijgen.

### Prioriteiten voor onderzoek en technologieontwikkeling

Om de prioriteiten op het gebied van onderzoek en technologieontwikkeling helder te krijgen wordt het CDP geflankeerd door twee instrumenten van het Europees Defensie Agentschap: de Overarching Strategic Research Agenda (OSRA) en de Key Strategic Activities (KSA). OSRA heeft als doel om strategische onderzoeksagenda's te koppelen aan de capaciteitenbehoeften van EU-lidstaten.<sup>11</sup> De overkoepelende agenda die hieruit voortkomt is nodig om goede keuzes te kunnen maken bij de selectie van projecten voor het Europees Defensiefonds en de voorlopers daarvan.<sup>12</sup> Key Strategic Activities worden afgeleid uit de OSRA. Hierin identificeert het EDA de strategische technologieën, vaardigheden en fabricage activiteiten die plaats moeten vinden op EU-bodem om de doelstellingen van de EU Global Strategy te realiseren.

### Civiel Capability Development Plan

Het civiele capaciteitenontwikkelingsplan (Civilian Capability Development Plan, CCDP) identificeert prioriteiten voor de ontwikkeling van civiele capaciteiten. Hierin wordt beschreven welk type experts nodig is om de ambities te kunnen realiseren en hoe deze expertise kan worden opgebouwd. Het CCDP wordt opgesteld door het Civiel Plannings- en Uitvoeringsvermogen (CPCC) van de Europese Dienst voor Extern Optreden.

Het meest recente CCDP volgt na de conclusies van de Europese Raad van november en december 2017 en de conclusies van de Raad over de versterking van het civiel GVDB van mei 2018. Het CCDP wordt gevolgd door de ontwikkeling van het Civiel Compact eind 2018.

Het CCDP brengt in kaart welke prioriteiten nodig zijn om de herziene Feira prioriteiten uit te kunnen voeren en welke concrete maatregelen en acties lidstaten daarvoor zouden moeten uitvoeren. Het plan volgt een kwalitatieve benadering bij het identificeren van de behoeften: het formuleert geen numerieke doelstellingen. De doelstellingen worden niet toegewezen aan lidstaten, maar zijn geformuleerd als collectieve doelstellingen.

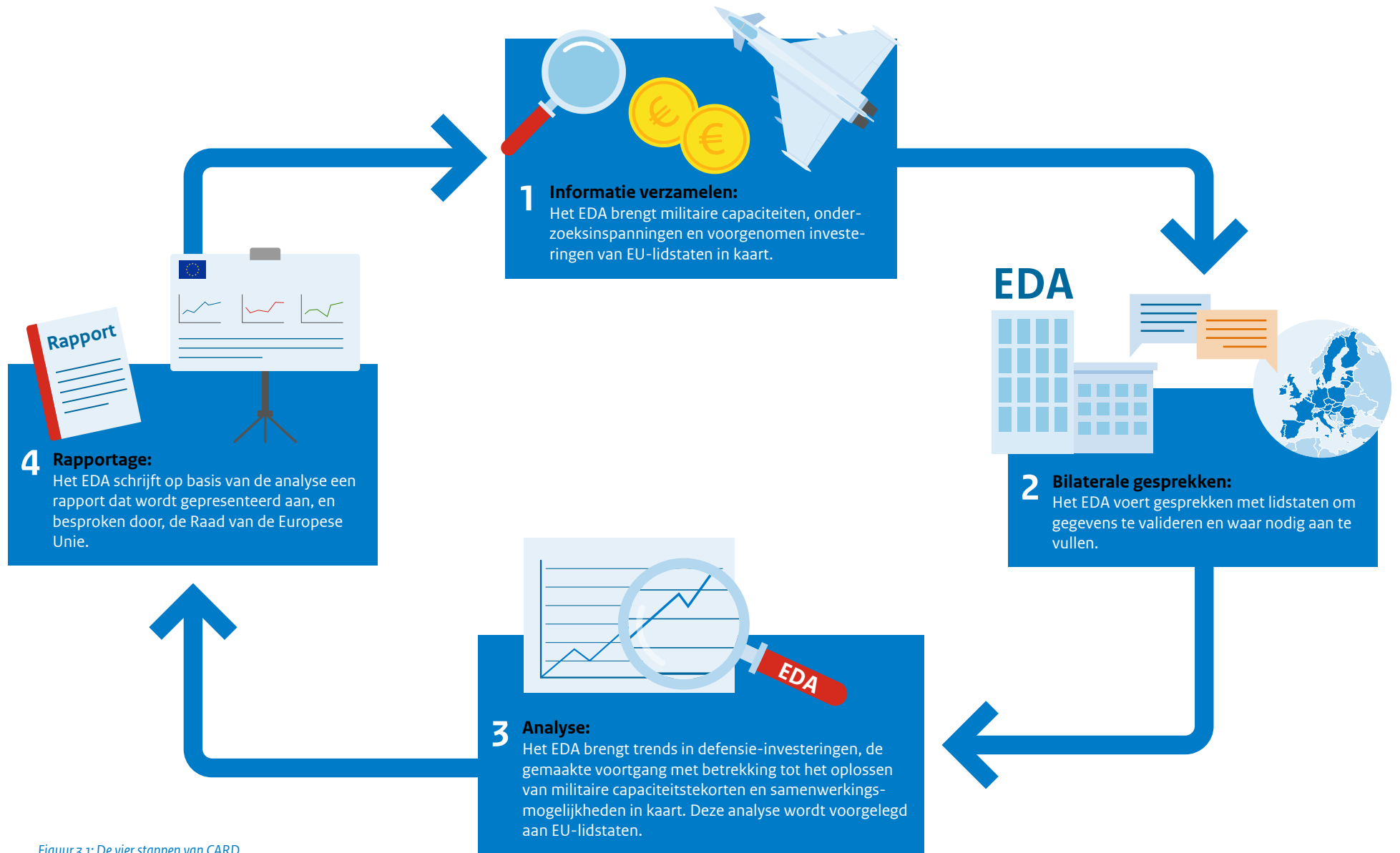
<sup>j</sup> Cyber responsive operations, ground combat capabilities, space-based information and communication services, enhanced logistic and medical supporting capabilities, information superiority, naval maneuverability, underwater control contributing to resilience at sea, integration of military air capabilities in a changing aviation sector, air superiority, cross-domain capabilities contributing to achieve EU's level of ambition, air mobility.





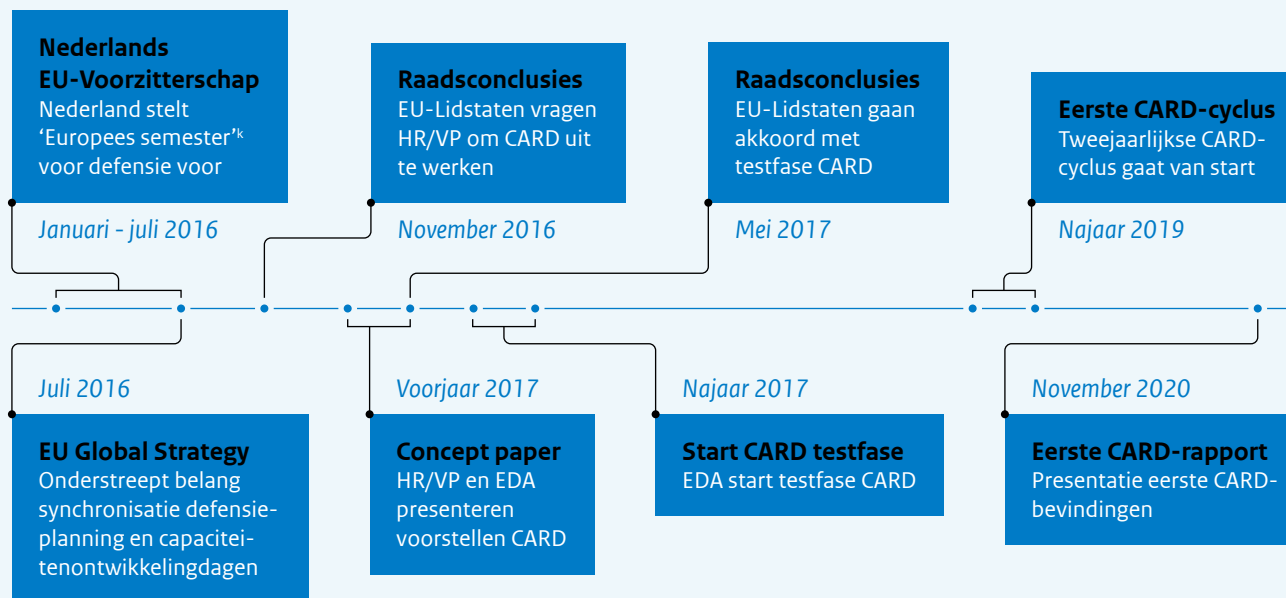
### **3 Coordinated Annual Review on Defence (CARD)**





Figuur 3.1: De vier stappen van CARD

## Tijdslijn: CARD



<sup>k</sup> Het Europees semester is de jaarlijkse cyclus voor de afstemming van het economisch en begrotingsbeleid van EU-lidstaten. Binnen het semester analyseert de Europese Commissie de nationale begrotingen van EU-landen en geeft vervolgens aanbevelingen, waarmee lidstaten rekening moeten bij het opstellen van hun nationale begroting. Voor meer informatie, zie: [https://www.europa-nu.nl/id/vilyfkygqbp7/europees\\_semester](https://www.europa-nu.nl/id/vilyfkygqbp7/europees_semester).



### Box 3.1:

#### Coordinated Annual Review on Defence (CARD)

De gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie (Coordinated Annual Review on Defence, CARD) is een EU monitorings- en evaluatiemechanisme waarmee defensie-uitgaven, nationale investeringen en onderzoeksinspanningen van lidstaten in kaart worden gebracht. Door transparantie over nationale defensieplannen te verhogen beoogt CARD defensiesamenwerking tussen EU-lidstaten te bevorderen en defensieplanningsprocessen geleidelijk te synchroniseren.

Alle EU-lidstaten nemen, op vrijwillige basis, deel aan CARD. Lidstaten die ook deelnemen aan het samenwerkingsverband Pesco (zie hoofdstuk 4) hebben bovendien in Pesco-verband afgesproken om “CARD zoveel mogelijk te steunen”.<sup>24</sup>

Het Europees Defensie Agentschap speelt een belangrijke rol bij de uitvoering van CARD door een tweemaaljaarlijks rapport op te stellen waarin het nationale defensie-uitgaven, toekomstige investeringsplannen en mogelijkheden voor samenwerking tussen lidstaten analyseert. Dit rapport presenteert EDA aan de Raad van de Europese Unie.<sup>1</sup>

CARD bestaat uit vier stappen die in een cyclus van 2 jaar worden doorlopen (zie figuur 3.1).<sup>m</sup>

### 3.1 Totstandkoming CARD

In november 2019 geeft de Raad van de Europese Unie het startsein voor de gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie (Coordinated Annual Review on Defence, CARD). Dit monitorings- en evaluatiemechanisme moet leiden tot “meer transparantie, politieke zichtbaarheid en toewijding van lidstaten”.<sup>13</sup> Door de transparantie over defensieplannen te vergroten en planningsprocessen beter te coördineren willen EU-lidstaten de onderlinge samenwerking versterken.

In de EU Global Strategy is het doel geformuleerd om van defensiesamenwerking de norm te maken.<sup>14</sup> Op dit moment is samenwerking tussen Europese krijgsmachten – zoals bijvoorbeeld tussen de Nederlandse en Belgische marine – echter nog de uitzondering. Het opstellen van defensieplannen blijft een nationale aangelegenheid, doordat landen bang zijn voor soevereiniteitsverlies en hun defensie-industriële belangen willen beschermen. Defensieplannen worden vaak nationaal opgesteld, en pas daarna worden internationale samenwerkingsmogelijkheden onderzocht. Hierdoor sluiten defensieplannen niet goed op elkaar aan en gaan samenwerkingsmogelijkheden verloren. CARD moet hiervoor een oplossing bieden.

Nederland speelt een belangrijke rol bij de totstandkoming van CARD.<sup>15</sup> De vrijblijvendheid van Europese defensiesamenwerking is het Nederlandse kabinet al jaren een doorn in het oog. Nederland is traditioneel pleitbezorger van meer transparantie en verantwoording op Europees niveau. Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2016 is het minder vrijblijvend maken van defensiesamenwerking dan ook een prioriteit.<sup>16</sup> Het kabinet wil dat EU-lidstaten “meer verantwoording” afleggen aan elkaar en transparanter zijn over nationale plannen en investeringen.<sup>17</sup> Het stelt daarom voor EU-ministers van Defensie jaarlijks te laten spreken over de voortgang en de gedane toezeggingen op het gebied van Europese defensiesamenwerking, net zoals al gebeurt in het kader van het Europese begrotingsbeleid (het Europees semester). Lidstaten moeten daarbij “zelf de verantwoordelijkheid [...] nemen om elkaar aan te spreken. Dat gebeurt [volgens het kabinet] nu onvoldoende.”<sup>18</sup>

<sup>1</sup> De bevindingen worden alleen gedeeld met de Raad en zijn dus niet openbaar.

<sup>m</sup> Deze stappen werden gevolgd tijdens de testfase van CARD. Voor meer informatie over de verschillen tussen de eerste CARD-cyclus en de testfase zie: Roland van Reybroeck, “What’s in the CARD’s?”, Egmont Instituut, februari 2019.



Het Nederlandse initiatief draagt in belangrijke mate bij aan de ontwikkeling van CARD. De extra politieke aandacht en personele capaciteit – met name bij het ministerie van Defensie – die het voorzitterschap met zich meebrengt leiden ertoe dat Nederland een voortrekkersrol kan spelen op dit dossier (voor personele capaciteit, zie box 3.2). Het kabinet gebruikt het EU-voorzitterschap handig om veiligheids- en defensieonderwerpen te agenderen, waaronder het idee om EU-ministers meer verantwoording te laten afleggen.<sup>19</sup> Dit gebeurt op ambtelijk niveau tijdens Raadsvergaderingen, maar ook door de organisatie van internationale conferenties.<sup>20</sup> Het Nederlandse initiatief wordt gesteund door het Europees Defensie Agentschap en de Europese Dienst voor Extern Optreden, waar ook voorstellen worden uitgewerkt voor een monitorings- en evaluatiemechanisme.<sup>21</sup>

De plannen voor een jaarlijks evaluatiemoment stuiten in eerste instantie op weerstand bij andere lidstaten.<sup>22</sup> Kleinere lidstaten vrezen dat de exercitie een grote bureaucratische last met zich meebrengt. Lidstaten met een neutrale traditie zoals Ierland en Zweden verzetten zich tegen bindende afspraken, omdat voor hen defensieplannen en –uitgaven een nationale aangelegenheid moeten blijven. Ook onder sommige NAVO-lidstaten is er weerstand: zij zijn bang dat de evaluatie strijdig zal zijn met NAVO-planningsprocessen. Toch vindt het initiatief zijn weg in de EU Global Strategy doordat EU-lidstaten inzien dat een jaarlijks gecoördineerde evaluatie op Europees niveau kan bijdragen aan minder vrijblijvende Europese defensiesamenwerking.<sup>23</sup> Lidstaten zijn bereid de evaluatie te steunen, zolang deze op vrijwillige basis plaatsvindt en coherent is met NAVO-processen.

### Box 3.2:

#### Personele inzet ten aanzien van het GVDB

De Nederlandse inzet voor het GVDB wordt vormgegeven door de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en (in mindere mate) Algemene Zaken en Economische Zaken en Klimaat. De groep beleidsmedewerkers die zich bezig houdt met dit snel ontwikkelende beleidsterrein is klein. De afgelopen jaren is de personele inzet voor het GVDB versterkt binnen het ministerie van Defensie. Het ministerie van Buitenlandse Zaken geeft qua personele bezetting geen prioriteit aan het GVDB, terwijl de hoeveelheid werk en de hiervoor noodzakelijke kennis almaar toeneemt. Zoals uit het eerste rapport van deze evaluatie blijkt, zijn de 2.5 FTE<sup>n</sup> die BZ inzet voor het GVDB onvoldoende om de snelle ontwikkelingen te volgen, een coördinatierol te vervullen én na te denken over de strategische richting van dit beleid. Als gevolg hiervan verschuift het initiatief op het gebied van beleidsontwikkeling en -uitvoering naar het ministerie van Defensie.

## 3.2 Nederlandse doelstellingen ten aanzien van CARD

De volgende uitgangspunten zijn tijdens de ontwikkeling van CARD leidend voor de Nederlandse inzet:

### Meer transparantie en verantwoording

- Voor het Nederlandse kabinet is het van belang dat CARD leidt tot meer transparantie en verantwoording. Meer transparantie over defensiebudgetten en -plannen moet vervolgens leiden tot meer Europese samenwerking. Doordat ministers verantwoording aan elkaar dienen af te leggen over de gedane inspanningen moet deze samenwerking minder vrijblijvend worden.

<sup>n</sup> Personele bezetting in september 2019: 0,5 FTE schaal 13; 1 FTE schaal 12; 1 FTE schaal 11 (waaronder een vanuit het Belgisch ministerie van Buitenlandse Zaken gedetacheerde beleidsmedewerker).



- Hoewel het Nederlandse initiatief voor een jaarlijkse ministeriële bijeenkomst is geënt op het Europees Semester – de cyclus voor afstemming van het Europese begrotingsbeleid – is Nederland geen voorstander van het invoeren van sancties zoals daar wel gelden. In plaats daarvan moet CARD uitmonden in een systeem van positieve peer pressure, waarbij het EDA goede voorbeelden uitlicht ('naming and praising') om andere lidstaten te stimuleren om ook meer te doen.<sup>25</sup>

#### Lidstaten aan het roer

- Nederland wil dat CARD een instrument voor en door de lidstaten wordt. Met CARD moeten lidstaten verantwoording afleggen aan elkaar (en niet aan bijvoorbeeld de Europese Commissie, zoals bij het Europees Semester het geval is). Het Europees Defensie Agentschap kan hierin een coördinerende rol spelen, door gegevens over defensiebudgetten en –plannen te verzamelen.<sup>26</sup>

#### Coherentie met NAVO-planningsprocessen

- Een derde uitgangspunt dat bepalend is voor de Nederlandse inzet is de coherentie met NAVO-planningsprocessen. CARD moet aansluiten bij het NATO Defence Planning Process (NDPP). Daarbij is het voor Nederland belangrijk dat CARD niet leidt tot extra bureaucratie. De informatie die lidstaten beschikbaar stellen voor dat proces moet ook binnen CARD worden gebruikt.<sup>27</sup>

### 3.3 Uitkomsten CARD

Tijdens de Raad van november 2016 geven lidstaten het politieke startsein voor het ontwikkelen van CARD. De uitwerking van dit proces wordt belegd bij het Europees Defensie Agentschap, dat in het najaar van 2017 van start gaat met een testfase. De eerste echte CARD-ronde, een tweejarige cyclus waarin het EDA gegevens verzamelt, consultaties met lidstaten organiseert en een rapport publiceert, is in het najaar van 2019 van start gegaan. De resultaten daarvan worden eind 2020 verwacht. CARD is dus nog work in progress. Het is daarom nog te vroeg om te beoordelen of het kabinet gerealiseerd heeft wat het zich met dit instrument ten doel stelde. Toch zijn er de afgelopen jaren veel ontwikkelingen geweest: het raamwerk van CARD staat en de testfase heeft een aantal interessante lessen opgeleverd (zie box 3.3). Het is daarom wel mogelijk te bepalen in hoeverre de manier waarop CARD op dit moment functioneert aansluit bij de Nederlandse doelstellingen, en waar ruimte voor verbetering ligt.

#### Box 3.3:

#### Resultaten testfase CARD

CARD is gelanceerd na een testfase van twee jaar, waarin de evaluatiesystematiek is getest en het EDA een eerste rapport heeft opgesteld. Daaruit blijkt dat defensie-investeringen van EU-lidstaten in het algemeen, en op het gebied van capaciteitsontwikkeling in het bijzonder, toenemen.<sup>28</sup> Er blijft echter een kloof bestaan tussen ambities en capaciteiten: het EU Militair Comité concludeert in de CARD-rapportage dat EU niet beschikt over alle capaciteiten die nodig zijn om het militaire ambitieniveau dat volgt uit de EU Global Strategy te vervullen.<sup>29</sup>

Het rapport laat ook een dalende trend zien op het gebied van investeringen in defensieonderzoek en -ontwikkeling, en spreekt van “zorgen over de mogelijkheden voor Europese technologische innovatie op de lange termijn”.<sup>30</sup> Hoewel Europese samenwerking op het gebied van capaciteitsontwikkeling lijkt toe te nemen, aldus het rapport, worden defensieplannen en -investeringen nog steeds grotendeels vanuit nationaal perspectief opgesteld.<sup>31</sup> Wel neemt het aandeel van gezamenlijke capaciteitsontwikkeling toe: van 24 procent in 2015 tot bijna 31 procent in 2017.<sup>32</sup>

## Meer transparantie en verantwoording

Het Nederlandse initiatief voor een Europees semester voor defensie komt, zoals hierboven beschreven, voort uit de wens om een einde te maken aan de vrijblijvendheid van Europese defensiesamenwerking. Bestaande initiatieven, zoals het beleidskader voor langdurige en structurele defensiesamenwerking uit november 2014,<sup>o</sup> gaan daarin wat het kabinet betreft “niet ver genoeg”.<sup>33</sup> Het Europees semester voor defensie – dat uiteindelijk uitmondt in CARD – moet daarom leiden tot meer transparantie van, en verantwoording over, Europese defensie-inspanningen. Zoals besproken in paragraaf 3.1, zijn niet alle lidstaten vanaf het begin overtuigd van de noodzaak van CARD. Al snel is duidelijk dat CARD alleen steun krijgt als de evaluatie op vrijwillige basis plaatsvindt. Hoewel Nederland een einde wil maken aan vrijblijvendheid, accepteert het die vrijwillige basis. Sommige lidstaten gaan verder en willen dat deelname aan CARD vrijwillig is. Daartegen verzet het kabinet zich: het vrijwillige karakter van CARD betreft volgens Nederland het aanleveren van gegevens en het benutten van de samenwerkingsmogelijkheden die worden geïdentificeerd, maar niet op deelname aan CARD zelf.<sup>34</sup> Dit uitgangspunt krijgt brede steun.

Met CARD bestaat binnen de EU de mogelijkheid om nationale defensie-uitgaven, toekomstige investeringsplannen en mogelijkheden voor samenwerking tussen lidstaten inzichtelijker te maken. Het Europees Defensie Agentschap heeft een mandaat gekregen om gegevens te verzamelen en consultaties met lidstaten te organiseren. Ook het cyclische element van CARD is nieuw: de evaluatie wordt iedere twee jaar uitgevoerd en gepresenteerd aan de Raad. Hierdoor kan een steeds completer beeld van Europese defensie-inspanningen ontstaan. CARD maakt echter geen einde aan de vrijblijvendheid van defensiesamenwerking. Door het vrijwillige karakter blijft het succes van de review afhankelijk van de bereidheid van lidstaten om soms gevoelige informatie over plannen en investeringen te delen. Deze afhankelijkheid is de achilleshiel van CARD: als lidstaten informatie niet delen, kan CARD geen volledig beeld geven van het Europese defensielandschap. Uit de testfase van CARD blijkt dat de lidstaten nog niet alle gegevens leveren die door het EDA worden gevraagd.<sup>35</sup>

Het nadeel van de vrijwilligheid van CARD wordt deels ondervangen door een ander instrument dat gelijktijdig tot stand komt: Permanent gestructureerde samenwerking (Pesco).

Hoewel EU-lidstaten in het kader van CARD niet bereid zijn om bindende afspraken te maken, zijn ze daartoe wel bereid binnen Pesco (zie hoofdstuk 4). Een van de politieke afspraken waaraan Pesco-lidstaten zich hebben gecommitteerd, is om CARD zo goed mogelijk te ondersteunen.<sup>36</sup> Daarmee bestaat er voor de 25 lidstaten die deelnemen aan Pesco een inspanningsverplichting ten aanzien van CARD. De formulering van de afspraak (“zo goed mogelijk ondersteunen”) laat echter ruimte voor interpretatie door de lidstaten. Ook voor Pesco-lidstaten is het aanleveren van gegevens en opvolgen van aanbevelingen binnen CARD geen verplichting.

De inspanningsverplichting ten aanzien van CARD geldt natuurlijk ook voor Nederland. Hoewel het één van de pleitbezorgers voor de invoering van CARD was, levert het nog niet alle input die door het Europees Defensie Agentschap wordt gevraagd. De verantwoordelijkheid voor het aanleveren van informatie aan het EDA is in Nederland belegd bij defensieplanners. Daar is op dit moment nog onvoldoende capaciteit voor en schiet de kennis van de CARD-systematiek tekort, waardoor Nederland niet alle gegevens kan aanleveren.<sup>37</sup> Daarin staat Nederland niet alleen: ook andere EU-lidstaten moeten nog stappen zetten op dit gebied. Hierdoor is het op dit moment voor het EDA niet mogelijk om een volledig beeld te geven van de Europese defensieplannen en -investeringen, en dus ook niet van de mate waarin de lidstaten de gestelde prioriteiten in de praktijk brengen.

Naast meer transparantie wil het kabinet ook dat CARD ertoe leidt dat lidstaten meer verantwoording aan elkaar afleggen over of ze zich aan de gemaakte afspraken hebben gehouden.<sup>38</sup> CARD staat jaarlijks op de agenda van de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) van de Europese Unie, waardoor ministers van Defensie de mogelijkheid hebben om elkaar aan te spreken op behaalde resultaten. Op dit moment functioneert CARD echter voornamelijk als monitoringsinstrument.<sup>39</sup> Het brengt het Europese capaciteitslandschap in kaart, maar leidt er vooralsnog niet toe dat lidstaten verantwoording afleggen aan elkaar. De uitkomsten van de testfase van CARD (zie box 3.3) zijn gepresenteerd aan de Raad, maar hebben nog niet geleid tot een politieke discussie.<sup>40</sup> Ook door Nederland gebruikt CARD als monitoringsinstrument.<sup>41</sup> De doelstelling om lidstaten verantwoording aan elkaar te laten afleggen staat niet langer centraal.<sup>42</sup>

<sup>o</sup> Het beleidskader voor langdurige en structurele defensiesamenwerking bundelt EU-initiatieven met betrekking tot defensieplanning en defensiesamenwerking, waaronder het CDP en de *code of conduct on pooling and sharing* uit 2012.



Doordat CARD hoofdzakelijk als monitoringsinstrument wordt gebruikt ontbreekt de politieke besluitvorming die nodig is om meer transparantie, verantwoording en coherentie te bewerkstelligen. Om bijvoorbeeld defensieplannen beter op elkaar aan te laten sluiten, zullen lidstaten in hun nationale defensieplanning rekening moeten houden met wat op EU-niveau is afgesproken. Tot nu toe stellen de lidstaten deze plannen echter grotendeels vanuit nationaal perspectief op, zoals ook blijkt uit de testfase van CARD.<sup>43</sup> Zonder druk vanuit het politieke niveau zal coherentie niet dichterbij komen.

Ook ontbreekt een logische vertaling van de abstract geformuleerde prioriteiten van het Capability Development Plan naar vervolgstappen die de lidstaten in Pesco- of EDF-verband kunnen zetten. Welke capaciteitstekorten zijn er, welke lidstaat pakt wat op, en met wie? Deze discussie wordt op dit moment onvoldoende gevoerd. Wel wordt, op Duits initiatief, gewerkt aan voorstellen voor een 'Strategisch Kompas', dat als doel heeft om het gat tussen de abstracte doelstellingen van de EU Global Strategy en concrete initiatieven zoals CARD, Pesco en het Europees Defensiefonds te overbruggen. Hoewel de precieze invulling van dit kompas nog onderwerp van discussie is, kan het bijdragen aan het concretiseren van de Europese capaciteitsbehoefte. De tweejaarlijkse presentatie van de resultaten van CARD aan de Raad kan een goed moment zijn om afspraken te maken over de benodigde vervolgstappen en de daarbij behorende taakverdeling tussen lidstaten.

### Lidstaten aan het roer

Het Nederlandse kabinet wil dat CARD een instrument in de handen van de lidstaten is, met een ondersteunende rol voor het Europees Defensie Agentschap. Dit principe vindt brede steun onder andere lidstaten.<sup>44</sup> Vanaf het moment dat de ministers van Defensie hun fiat geven aan de ontwikkeling van CARD in de Raadsconclusies van november 2016, komt de verantwoordelijkheid voor de invulling van de review in handen van het EDA. Het Agentschap ontwikkelt en voert de testfase van CARD uit. Deze fase dient om de praktische en technische invulling van CARD te testen en verder te ontwikkelen.<sup>45</sup> Lidstaten schuiven defensieplanners naar voren om de implementatie hiervan te ondersteunen, waardoor politieke medewerkers niet langer intensief betrokken zijn bij de ontwikkeling van CARD. Op dit moment is CARD daardoor meer een instrument in handen van het EDA dat steun krijgt van de lidstaten, dan andersom.

Door het hoge technische gehalte van de CARD-systematiek is het geen vanzelfsprekendheid dat de resultaten van CARD op de politieke radar komen te staan. Ook in Nederland is de verantwoordelijkheid voor de invulling van CARD belegd bij defensieplanners. Hierdoor zijn beleidsmedewerkers niet altijd op de hoogte van de laatste stand van zaken. De resultaten van de testfase van CARD zijn bijvoorbeeld niet bij alle betrokken beleidsmedewerkers bekend, en de oorspronkelijke doelstellingen van Nederland – en de rol die het heeft gespeeld bij de totstandkoming van het initiatief – evenmin.<sup>46</sup> Er lijkt dus een mismatch te zijn tussen de politieke doelstelling van CARD en de technische benadering van het instrument tijdens de opstartfase, zowel op nationaal als op EU-niveau.

### Coherentie met NAVO-planningsprocessen

Een belangrijk uitgangspunt voor Nederland is dat CARD niet conflicteert met de NAVO-planningscyclus (het NAVO Defensie Planningsproces, NDPP).<sup>47</sup> Ook voor andere lidstaten die tevens lid zijn van de NAVO is dit van wezenlijk belang.<sup>48</sup> Er zijn zorgen dat de systematiek van CARD sterk gaat afwijken van het NDPP en daardoor veel extra capaciteit (mankracht en kennis) gaat kosten.<sup>49</sup> Gedurende de ontwikkeling van CARD zet Nederlands steeds sterker in op coherentie. Dit komt deels doordat de verantwoordelijkheid voor CARD bij defensieplanners ligt. Defensieplanners zijn gewend om te werken met de systematiek van het NDPP, waarin de NAVO-planningsdivisie in kaart brengt welke capaciteiten nodig zijn en deze vervolgens onder lidstaten verdeelt. Door deze ervaring bekijken defensieplanners CARD met een NDPP-bril en wordt het in toenemende mate gezien als de EU-variant op het NDPP.<sup>50</sup> Het is nog te vroeg om te beoordelen in hoeverre CARD en het NAVO-planningsproces complementair zijn.





Wel probeert het EDA waar mogelijk gebruik te maken van informatie die ook binnen het NDPP wordt gebruikt en nodigt men NAVO-experts regelmatig uit om aan te schuiven bij EDA-consultaties met lidstaten en vice versa.<sup>51</sup> Hiermee wil men de extra bureaucratische last die CARD met zich meebrengt tot een minimum te beperken.

Hoewel CARD wordt gezien als de EU-versie van het NDPP, zijn de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de twee instrumenten verschillend. Waar het NDPP het NAVO ambitieniveau vertaalt in kwantitatieve doelen die worden verdeeld onder de lidstaten en dus een bindend karakter heeft, heeft CARD een consultatieve grondslag. Het EDA organiseert consultaties met lidstaten om defensieplannen en mogelijkheden voor internationale samenwerking in kaart te brengen. Ook hierbij komen verschillen van inzicht naar voren over de rol van lidstaten binnen CARD.<sup>52</sup> Het Europees Defensie Agentschap wil met CARD een politieke dialoog starten met en tussen lidstaten over hoe zij willen bijdragen aan de ambities van de EU-lidstaten op het gebied van veiligheid en defensie.<sup>53</sup> Zo wil het samenwerking tussen lidstaten stimuleren en onderlinge coherentie bevorderen. In deze zienswijze is CARD een veel politieker instrument dan het NDPP en vraagt het om een proactieve invulling door lidstaten. Hoe zien lidstaten hun bijdrage aan het Europese ambitieniveau? Op welke capaciteitstekorten willen zij zich richten? En waar liggen mogelijkheden voor samenwerking? Om deze politieke discussie te starten is het van belang dat niet alleen defensieplanners, maar ook beleidsmedewerkers aan tafel zitten bij CARD-consultaties. Doordat CARD vooralsnog echter als monitoringsinstrument wordt gebruikt, komt een proactieve rol van lidstaten nog niet van de grond.



## 3.4 Conclusies

### Totstandkoming CARD

- Het Nederlandse initiatief voor een jaarlijkse ministeriële bespreking van defensieplannen en -investeringen heeft, mede door de politieke aandacht en extra capaciteit tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap, in belangrijke mate bijgedragen aan de ontwikkeling van CARD. CARD is daarmee een voorbeeld van positieve agenda-setting door Nederland op het gebied van Europese capaciteitsontwikkeling.

### Meer transparantie en verantwoording

- De invoering van CARD heeft op zichzelf niet geleid tot minder vrijblijvende defensiesamenwerking. De evaluatie vindt plaats op vrijwillige basis, waardoor het succes van CARD afhankelijk blijft van de bereidheid van lidstaten om soms gevoelige informatie over defensieplanning en -investeringen te delen en geïdentificeerde samenwerkingsmogelijkheden aan te grijpen.
- Deze vrijblijvendheid wordt deels gecompenseerd door de bindende afspraken die in Pesco-verband zijn gemaakt. Pesco-lidstaten hebben een inspanningsverplichting ten aanzien van CARD, maar ook voor hen is het aanleveren van gegevens en het aangrijpen van geïdentificeerde samenwerkingsmogelijkheden niet verplicht.
- Op dit moment leveren EU-lidstaten, waaronder Nederland, niet alle gegevens die nodig zijn voor CARD. Hierdoor is het voor het EDA nog niet mogelijk om een volledig beeld te geven van de Europese defensieplannen en -investeringen, en dus ook niet in welke mate lidstaten uitvoering geven aan de gestelde prioriteiten.

### Lidstaten aan het roer

- Hoewel het Nederlandse kabinet heeft gepleit voor een discussie tussen lidstaten over de resultaten van CARD, staat deze doelstelling niet langer centraal. Nederland en andere lidstaten gebruiken CARD vooralsnog als monitoringsinstrument.
- Door het hoge technische gehalte van de CARD-systematiek staat CARD nog onvoldoende op de politieke radar. Zonder politieke betrokkenheid ontbreekt de druk van bovenaf die nodig is om meer transparantie, verantwoording en coherentie te bewerkstelligen, en zal de relevantie van CARD afnemen.
- Zonder politieke besluitvorming over de uitkomsten van CARD ontbreekt een logische vertaling van de abstract geformuleerde prioriteiten van het Capability Development Plan naar vervolgstappen die in Pesco- of EDF-verband kunnen worden gezet.

### Coherentie met NAVO-planningsprocessen

- CARD wordt nu veelal gezien als een instrument in handen van defensieplanners en een EU-variant op het NAVO-planningsproces. Hoewel het belangrijk is om de coherentie met het NAVO-planningsproces te bewaken, liggen aan beide processen verschillende doelstellingen ten grondslag.

## 3.5 Aanbevelingen

### Voor het ministerie van Defensie

- Hou de Nederlandse voortrekkersrol vast bij de uitvoering van CARD. Maak extra personele capaciteit vrij om de kennis van de CARD-systematiek te vergroten en de gevraagde gegevens aan het EDA te leveren.

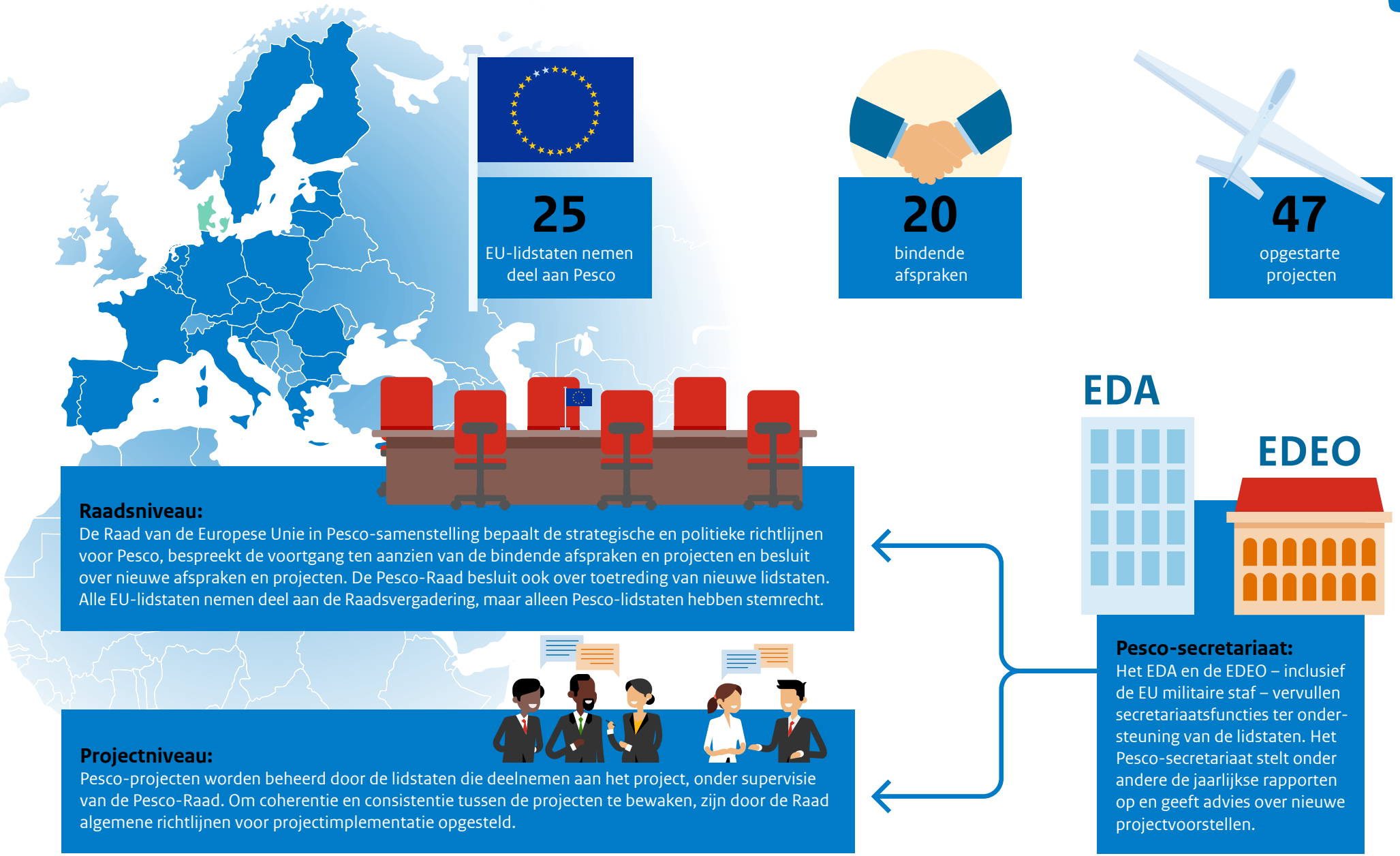
### Voor de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Verzeker aandacht voor CARD op politiek niveau. Zorg dat niet alleen defensieplanners, maar ook beleidsmedewerkers van beide ministeries aanwezig zijn bij CARD-consultaties om politieke betrokkenheid te verzekeren.
- Zet in EU-verband in op politieke besluitvorming over de resultaten van CARD en de stappen die nodig zijn meer transparantie, verantwoording en coherentie te bereiken.
- Zet in EU-verband in op politieke besluitvorming over de vertaling van het CDP naar vervolgstappen die lidstaten in Pesco- of EDF-verband kunnen zetten, en de daarbij behorende taakverdeling. Onderzoek of de tweejaarlijkse bespreking van CARD in de Raad hiervoor een geschikt forum is.



## 4 *Permanent gestructureerde samenwerking (Pesco)*





Figuur 4.1: PESCO

## Tijlijn: PESCO





## Box 4.1:

### Permanent gestructureerde samenwerking (Pesco)

Permanent gestructureerde samenwerking (Pesco) is een samenwerkingsverband tussen 25 EU-lidstaten.<sup>p</sup> Het doel van Pesco is een betere coördinatie van het Europese veiligheids- en defensiebeleid door politieke afspraken te maken en samen te werken in projecten. Het verschil tussen Pesco en andere samenwerkingsverbanden is dat de afspraken die in Pesco-verband zijn gemaakt (zie hieronder) juridisch bindend zijn.

#### Pesco sinds het verdrag van Lissabon

Pesco komt voort uit het Verdrag van Lissabon.<sup>54</sup> In het verdrag staat dat lidstaten die dat willen permanent gestructureerde samenwerking kunnen starten. Daarvoor moeten ze “meer bindende afspraken” maken “met het oog op de meest veeleisende missies”.<sup>55</sup> In deze afspraken staat welke stappen lidstaten willen zetten op het gebied van defensie-investeringen, militaire capaciteitenontwikkeling en deelname aan missies en operaties.

De publicatie van de EU Global Strategy in juni 2016 vormt het startpunt voor de ontwikkeling van Pesco. In de Raadsconclusies van november dat jaar komen lidstaten overeen “de mogelijkheden voor een inclusief Pesco” te gaan onderzoeken.<sup>56</sup> Dat leidt tot de lancering van Pesco in december 2017.

#### Bindende afspraken

Pesco-lidstaten hebben twintig juridisch bindende afspraken gemaakt. Deze afspraken betreffen onder andere de verhoging van investeringen in defensie, samen ontwikkelen en gebruiken van militaire capaciteiten en verbeteren van de inzetbaarheid van strijdkrachten.<sup>57</sup> Pesco-lidstaten rapporteren jaarlijks aan de Raad over de gemaakte voortgang ten aanzien van de bindende afspraken. Het Pesco-secretariaat (zie volgende pagina) schrijft op basis hiervan een rapport.

#### Projecten

Naast bindende afspraken bestaat Pesco uit projecten waarin groepjes lidstaten samenwerken op het gebied van capaciteitenontwikkeling en het versterken van de operationele gereedheid. Deze projecten richten zich onder andere op de ontwikkeling van militaire capaciteiten – bijvoorbeeld drones en helikopters –, gemeenschappelijke trainingen en de versterking van de aansturing en ondersteuning van missies en operaties.<sup>58</sup> Sinds de start van Pesco zijn 47 projecten opgestart. Nederland neemt deel aan elf projecten en leidt een project ter verbetering van grensoverschrijdend militair transport (zie box 4.2 en Annex II).<sup>9</sup>

<sup>p</sup> Alleen Denemarken, Malta en het Verenigd Koninkrijk – destijds nog EU-lid – besluiten niet deel te nemen.

<sup>9</sup> De elf projecten waaraan Nederland deelneemt zijn: competentiecentrum voor opleidingsmissies, geïntegreerde onbemande grondsystemen, maritieme (semi-)autonome systemen voor mijnenbestrijding, Europees beveiligde software gedefinieerde radio (ESSOR), snelle reactieteams bij cyberincidenten, cyber en informatiedomein coördinatie centrum, Europees Medisch Commando, netwerk van logistieke centra in Europa en ondersteuning van operaties, militaire mobiliteit, delen van militaire bases (co-basing) en Tijdige waarschuwing en interceptie met theater surveillance vanuit de ruimte (TWISTER).



## 4.1 Totstandkoming Pesco

### Frans-Duitse voortrekkersrol

De mogelijkheid die in het Verdrag van Lissabon is opgenomen om met een groep EU-lidstaten gestructureerd samen te werken op defensiegebied blijft lang onbenut. Een eerdere poging om Pesco te lanceren, tijdens het Belgische EU-Voorzitterschap in 2010, is voortijdig gestrand.<sup>59</sup> Maar in de aanloop naar de publicatie van de EU Global Strategy zetten Frankrijk en Duitsland Pesco opnieuw op de kaart. Regeringsleiders Merkel en Macron slaan daarbij de handen ineen. Pesco is voor hen een van de instrumenten om Europa meer verantwoordelijkheid te laten nemen voor zijn eigen veiligheid. Op Frans-Duits initiatief wordt het lanceren van Pesco daarom als optie opgenomen in de EU Global Strategy.<sup>60</sup> Met het wegvallen van de Britten – traditioneel terughoudend bij dit dossier – en hun vetorecht na het Britse referendum komt niet lang daarna de ontwikkeling van Pesco echt op gang.

Frankrijk en Duitsland houden de touwtjes in de beginfase stevig in handen. Plannen worden tussen Parijs en Berlijn afgestemd, waarna beide landen steun zoeken bij Italië en Spanje (de ‘grote vier’).<sup>61</sup> In een later stadium wordt ook een groep kleinere lidstaten (Nederland, België, Tsjechië en Finland, de ‘kleine vier’) bij de plannen betrokken.<sup>62</sup> Het voornaamste debat in de beginperiode van Pesco is hoe exclusief de samenwerking moet zijn. Moet de groep lidstaten die aan Pesco deelneemt een kleine groep koplopers zijn, zodat snel voortgang kan worden geboekt? Of dient Pesco zo inclusief mogelijk te worden? Deze vraag verdeelt Frankrijk en Duitsland. Frankrijk, gefrustreerd door trage Europese besluitvorming over en gebrekkige deelname aan missies en operaties, pleit voor een kleine, exclusieve groep lidstaten.<sup>63</sup> Duitsland wil echter pertinent geen harde scheidslijnen op defensievlak. Vlak na het Brexit-referendum en met de aanstaande presidentswissel in het Witte Huis is Pesco voor Duitsland een symbool van Europese eenheid.<sup>64</sup> In het compromis dat wordt bereikt proberen Duitsland en Frankrijk een balans te vinden tussen ambitie en inclusiviteit: Pesco staat open voor alle EU-lidstaten, en lidstaten die bereid zijn om nauwer samen te werken op het gebied van defensie krijgen de mogelijkheid om binnen projecten de onderlinge samenwerking te verdiepen. Uiteindelijk besluiten bijna alle lidstaten om deel te nemen aan Pesco – alleen het VK, Denemarken en Malta niet.

In Nederland leven aanvankelijk twijfels over de noodzaak van Pesco. Omdat Nederland deelneemt aan veel bi- en multilaterale samenwerkingsverbanden ziet het de toegevoegde waarde voor zichzelf als beperkt.<sup>65</sup> Wel erkent het kabinet het nut van Pesco bij het versterken van de samenwerking tussen andere EU-lidstaten en staat het open voor het onderzoeken van de mogelijkheden.<sup>66</sup> In de discussie over hoe exclusief Pesco moet zijn houdt het zich afzijdig.<sup>67</sup> Deze discussie wordt in hoge mate door Frankrijk en Duitsland bepaald. De ‘kleine vier’, waartoe Nederland behoort, worden eerder dan andere lidstaten geconsulteerd door Frankrijk en Duitsland, maar krijgen desondanks weinig tijd en ruimte om input te leveren.<sup>68</sup> Nederland neemt daarom geen stelling in het debat.<sup>69</sup> Het kabinet kan zich uiteindelijk prima vinden in het Frans-Duitse compromis, omdat daarmee geen lidstaten worden uitgesloten en het meerwaarde biedt voor lidstaten die hun samenwerking willen verdiepen.

Ondanks de aanvankelijke aarzeling, is vanaf het begin duidelijk dat Nederland zal deelnemen aan Pesco. Het instrument biedt een mogelijkheid om de gewenste versterking van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid vorm te geven. Het kabinet acht het van belang om aan tafel te zitten, zodat het de besluitvorming binnen Pesco kan beïnvloeden.<sup>70</sup> Ook rekent Nederland zich, als founding father van de EU en lid van de Economische en Monetaire Unie en Schengenzone, tot de traditionele kern van Europa en wil het daarom niet aan de zijlijn staan bij Pesco.<sup>71</sup> Bovendien doen de belangrijkste samenwerkingspartners van Nederland op het gebied van defensie, Duitsland en België, zeker mee aan Pesco.<sup>72</sup> Niet meedoen is daarom nooit een serieuze optie, zeker als blijkt dat bijna alle EU-lidstaten zich aansluiten.<sup>73</sup>



## 4.2 Nederlandse doelstellingen ten aanzien van Pesco

De volgende punten vormen de basis van de Nederlandse inzet:<sup>74</sup>

### Focus op projecten

- Pesco bestaat uit twee onderdelen: bindende afspraken en projecten (zie box 4.1). Het kabinet legt meer nadruk op de projecten dan op de bindende afspraken. Het wil dat Pesco geen papieren tijger wordt, maar daadwerkelijk bijdraagt aan een sterker GVDB. Ook ziet Nederland Pesco als een platform om bilaterale defensiesamenwerking te versterken en verder uit te bouwen.
- Het kabinet benadrukt daarom het belang van het starten van projecten (hoewel dat volgens het Verdrag niet nodig is om Pesco te lanceren), om Pesco van inhoud te voorzien. De projecten moeten zich richten op de ontwikkeling van militaire capaciteiten die zowel in EU- als in NAVO-verband als prioriteit zijn geïdentificeerd.

### Lichte en flexibele besluitvorming

- Voor het kabinet is het belangrijk dat Pesco een vehikel voor samenwerking wordt en geen extra bureaucratische barrières opwerpt. Daarom pleit Nederland voor lichte en flexibele besluitvorming. Lidstaten die samenwerken in projecten moeten zoveel mogelijk besluiten zelf kunnen nemen, zonder tussenkomst van andere Pesco-lidstaten.

### Samenwerking met derde landen<sup>r</sup>

- Voor het kabinet is het van belang dat de verdiepte samenwerking in EU-verband de veiligheidssamenwerking in NAVO-verband niet ondermijnt, maar juist versterkt. Prioriteiten voor capaciteiten die in NAVO-kader zijn vastgesteld moeten daarom ook richting geven aan de samenwerking binnen Pesco. Bovendien moeten militaire capaciteiten die in Pesco-verband worden ontwikkeld, ook kunnen worden ingezet in NAVO-verband.
- Daarnaast is het voor Nederland van belang dat binnen de EU een duidelijk politiek 'narratief' wordt ontwikkeld om uit te leggen wat Pesco is. Voor het kabinet is het belangrijk om te communiceren dat Pesco geen opmaat is naar een Europees leger of Europese Defensie Unie.
- Samenwerking binnen Pesco moet openstaan voor deelname door niet-EU partnerlanden waar Nederland en de EU op veiligheids- en defensiegebied veel mee samenwerken, zoals Noorwegen, de VS en het VK na uittreding. Nederland pleit voor relatief losse voorwaarden voor deelname van derde landen aan Pesco-projecten.

---

<sup>r</sup> Met derde landen worden niet-EU lidstaten bedoeld.





## 4.3 Uitkomsten Pesco

### Focus op projecten

Mede door de Nederlandse inspanningen voor het boeken van snelle resultaten worden na de start van Pesco in hoog tempo Pesco-projecten gelanceerd. Nederland vindt hiervoor steun bij Duitsland, dat Pesco ziet als aanjager van Europese capaciteitenontwikkeling.<sup>75</sup> Voor Duitsland is het cruciaal dat Pesco geen lege huls wordt. Daarom pleit Nederland samen met Duitsland ervoor om bij de lancering van Pesco meteen van start te gaan met projecten. Gesteund door de andere lidstaten wordt aan de notificatie van Pesco een lijst met projectvoorstellen

toegevoegd.<sup>76</sup> In maart 2018 gaan de eerste zeventien projecten van start. Nederland neemt hierin ook zelf het initiatief, met een projectvoorstel voor het verbeteren van grensoverschrijdend militair transport in Europa (zie box 4.2). In datzelfde jaar worden nog eens zeventien projecten toegevoegd en 2019 komen daar dertien nieuwe projecten bij. In totaal zijn daarmee 47 Pesco-projecten opgestart sinds de start van Pesco twee jaar geleden, waarvan Nederland op dit moment aan elf projecten deelneemt (zie Annex II).

### Box 4.2:

### Militaire mobiliteit: waardering voor Nederlandse voortrekkersrol

Nederland leidt het Pesco-project 'militaire mobiliteit'. Dit project richt zich op het versimpelen en standaardiseren van procedures voor grensoverschrijdend militair transport. Nu duurt het door fysieke, juridische en bureaucratische barrières vaak lang om militair materieel door Europa te verplaatsen, bijvoorbeeld doordat de infrastructuur niet geschikt is voor zware militaire voertuigen. Hierdoor zijn strijdkrachten minder snel inzetbaar. Het verbeteren van grensoverschrijdende militaire mobiliteit is al langer een prioriteit voor het Nederlandse kabinet. Door het in Pesco onder te brengen staat het onderwerp hoger op de politieke agenda. Deelnemende lidstaten hebben zich gecommitteerd aan het versimpelen en standaardiseren van procedures.<sup>5</sup> Daarnaast biedt het Pesco-project een platform om geleerde lessen te delen en de voortgang te bespreken.

Het Pesco-project is onderdeel van een meersporenbeleid. Ook op EU-niveau en in het kader van EU-NAVO-samenwerking wordt gewerkt aan de versterking van militaire mobiliteit. Binnen het Europees Defensie Agentschap is een werkgroep opgericht om EU-lidstaten te ondersteunen. Daarnaast hebben de Europese Commissie en Hoge Vertegenwoordiger Federica Mogherini in maart 2018 een actieplan gepubliceerd waarin vervolgstappen voor EU-instellingen en lidstaten zijn uitgewerkt, zoals het in kaart brengen

van militaire behoeften.<sup>77</sup> De versterking van militaire mobiliteit is ook aangemerkt als prioriteit voor EU-NAVO-samenwerking. NAVO-landen hebben zich hieraan verbonden tijdens de NAVO-top in Brussel van juli 2018 (de 'military mobility pledge').<sup>78</sup> De verbetering van militair transport vormt ook een belangrijk onderdeel van het NAVO Readiness Initiative<sup>3</sup> en het Enablement Plan for SACEUR's Area of Responsibility.<sup>4</sup>

Nederland speelt een voortrekkersrol bij dit dossier. Begin 2017 zette minister van Defensie Hennis-Plasschaert het onderwerp succesvol op de Europese agenda door te pleiten voor een "militair Schengengebied".<sup>79</sup> Vervolgens neemt Nederland het initiatief voor het Pesco-project, de EDA-werkgroep en de military mobility pledges tijdens de Europese Raad en NAVO-top.<sup>80</sup> Nederland oogst met deze voortrekkersrol veel lof van Europese en trans-Atlantische partners.<sup>81</sup> Het initiatief wordt gezien als een belangrijk voorbeeld voor EU-NAVO-samenwerking, dat laat zien dat beide organisaties elkaar aanvullen. Het Pesco-project wordt genoemd als één van de projecten waarop de meeste vooruitgang is geboekt.<sup>82</sup>

De Nederlandse voortrekkersrol wekt ook verwachtingen van internationale partners. Het is daarom van belang dat Nederland, nu de afspraken op papier staan, voorop blijft lopen in het oplossen van procedurele en infrastructurele knelpunten. Door het hoge technische gehalte hiervan bestaat echter het risico dat de politieke aandacht verdwijnt, waardoor de implementatie kan stilvallen.

<sup>5</sup> Zie bindende afspraak 12: "With regard to availability and deployability of the forces, the participating Member States are committed to [...] simplifying and standardising cross border military transport in Europe for enabling rapid deployment of military materiel and personnel," beschikbaar via: <https://pesco.europa.eu/binding-commitments/>.

<sup>3</sup> Het NATO Readiness Initiative heeft als doel de inzetbaarheid en mobiliteit van NAVO-strijdkrachten te verhogen. Concreet hebben NAVO-lidstaten zich gecommitteerd aan het binnen dertig dagen kunnen inzetten van dertig gemechaniseerde bataljons, dertig squadrons gevechtsvliegtuigen en dertig oorlogsschepen vanaf 2020.

<sup>4</sup> Het Enablement Plan heeft als doel de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van NAVO-strijdkrachten te versterken door het herzien van regelgeving en procedures, het verbeteren van aansturing en het verhogen van transportcapaciteit.



## Selectie van projecten

De keerzijde van de snelle start van Pesco is dat de snelheid in de beginfase ten koste gaat van zorgvuldigheid. Om Pesco te kunnen voorzien van inhoud moeten projectvoorstellen onder hoge tijdsdruk worden ontwikkeld. Zeker in de eerste ronde verloopt het selectieproces daardoor rommelig. Lidstaten brengen projecten in waar ze al mee zijn gestart, of die ze nog op de plank hebben liggen.<sup>83</sup> Nederland was bijvoorbeeld al van plan om een initiatief voor het verbeteren van militair transport te ontplooiën. Door het project onder de Pesco-paraplu te brengen kan het meer politieke aandacht voor het initiatief verwerven. Pesco geeft daarmee een impuls aan bestaande initiatieven. Het heeft echter nog niet geleid tot de ontwikkelingen van veel nieuwe samenwerkingsinitiatieven die er zonder Pesco niet zouden zijn geweest, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van strategische enablers.<sup>v</sup>

Ook sluiten niet alle projecten aan bij EU en NAVO prioriteiten voor capaciteitsontwikkeling, omdat ze daar in de beginfase van Pesco niet op worden getoetst. De timing is hiervoor ook niet ideaal: de herziening van het EU Capability Development Plan (CDP) is nog niet afgerond als de projecten voor de eerste ronde worden geselecteerd. De grote Europese capaciteitstekorten zijn echter al lange tijd bekend. Bij de selectie van de tweede en derde ronde worden stapsgewijs verbeteringen doorgevoerd in het selectieproces, waarbij de lidstaten steun krijgen van het Europees Defensie Agentschap en de EU Militaire Staf.

Als gevolg van de hoge tijdsdruk in de aanloop naar de lancering van Pesco komt ook de selectie van projecten binnen Nederland onder druk te staan.<sup>84</sup> Interdepartementale afstemming komt hierbij onvoldoende uit de verf. De selectie van projecten waaraan Nederland wil deelnemen wordt in de eerste ronde gemaakt door een kleine kring beleidsmedewerkers en planners van het ministerie van Defensie. Anders dan bij het Europees Defensiefonds is voor de Nederlandse inzet ten aanzien van Pesco geen interdepartementaal overleg ingericht. Voor het ministerie van Buitenlandse Zaken is de selectie van projecten een posterioriteit, vanwege de beperkte capaciteit van het ministerie bij het GVDB-dossier.<sup>85</sup> Ook het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is niet betrokken bij de selectie.<sup>86</sup> Verschillende respondenten geven aan dat de interdepartementale afstemming beter kan worden vormgegeven en dat meer aandacht kan worden gegeven aan de coherentie van de Nederlandse inzet ten aanzien van de verschillende initiatieven (CARD, Pesco en EDF) bij de selectie van projecten.<sup>87</sup>

## Eerste resultaten

Het kabinet wil dat Pesco snel leidt tot resultaten. Hoewel 47 projecten zijn gelanceerd en de eerste stappen zijn gezet, is het te vroeg om van echte resultaten te spreken. Met name bij projecten die zich richten op het ontwikkelen van militaire capaciteiten zal het nog enkele jaren duren voordat de uitkomsten hiervan kunnen worden beoordeeld. Er ontstaat echter al wel een beeld van de voortgang van de eerste projecten, een belangrijke indicator voor hun uiteindelijke succes. De meeste voortgang is geboekt binnen projecten die al bestonden voordat Pesco werd gelanceerd, zoals het Eurodrone-project.<sup>88</sup> Ook het door Nederland geleide project voor het verbeteren van militaire mobiliteit wordt door andere landen en de Europese Dienst voor Extern Optreden genoemd als een van de projecten waarbinnen de meeste stappen zijn gezet (zie ook box 4.2). Veel andere Pesco-projecten staan echter nog in de kinderschoenen. Sommige projecten hebben zelfs nog geen startbijeenkomst gehad.<sup>89</sup> De snelheid waarmee nieuwe projecten worden ontplooid staat daarom niet in verhouding tot de snelheid waarmee bestaande projecten worden uitgewerkt.

Ook blijft het de vraag in hoeverre de Pesco-projecten gaan bijdragen aan een “coherent full spectrum force package”, de doelstelling die is geformuleerd in het oprichtingsbesluit van Pesco.<sup>90</sup> De projecten zijn immers geen doel op zich, maar een middel om tot meer coherent Europees veiligheids- en defensiebeleid te komen, ondersteund door een volledig spectrum aan capaciteiten. In hun drang om snel nieuwe projecten te lanceren dreigen lidstaten dit uiteindelijke doel soms uit het oog te verliezen. De eerste Pesco-projecten waarin capaciteiten worden ontwikkeld richten zich slechts gedeeltelijk op het oplossen van de door de EU en NAVO geïdentificeerde capaciteitstekorten. Het door Duitsland geleide Eurodrone-project is tot nu toe het enige grote capaciteitsontwikkelingsproject binnen Pesco. Andere grote projecten die mogelijk in Pesco-verband zouden kunnen worden ontwikkeld, zoals de Frans-Duitse initiatieven voor een nieuwe tank en een nieuw gevechtsvliegtuig, worden nog buiten Pesco gehouden. Landen lijken de kat uit de boom te kijken en de eerste resultaten af te wachten. Wegen de voordelen van Pesco (schaalvoordelen, extra financieringsmogelijkheden) op tegen de nadelen (minder zeggenschap, meer rapportageverplichtingen)? De uitkomst van die afweging is de echte test voor het succes van Pesco en de mate waarin Pesco zal leiden tot een versterking van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid.

<sup>v</sup> Strategische enablers zijn capaciteiten die nodig zijn voor de ondersteuning van militaire operaties, zoals tankvliegtuigen en inlichtingencapaciteiten.

Pesco-lidstaten hebben afgesproken om het komende jaar geen nieuwe projecten te starten. Om projecten beter te laten aansluiten bij de door de EU en NAVO geïdentificeerde tekorten is het echter van belang om naast toekomstige projecten ook bestaande projecten kritisch tegen het licht te houden. Bij de strategische herziening van Pesco die eind 2020 zal worden afgerond bekijken lidstaten daarom of bestaande projecten kunnen worden samengevoegd. Deze herziening is belangrijk om politieke steun voor Pesco te behouden. Als Pesco een verzameling van nuttige, maar niet-essentiële projecten blijft, bestaat immers het risico dat de politieke aandacht verdwijnt en de ontwikkeling van Pesco stopt.

### Politieke afspraken

Behalve uit projecten bestaat Pesco uit twintig politieke afspraken ('commitments') over defensie-uitgaven, deelname aan EU-missies en -operaties en prioriteiten voor militaire capaciteitsontwikkeling.<sup>91</sup> Het unieke aan deze commitments is dat ze een juridisch bindend kader bieden voor defensiesamenwerking. Samenwerking is hierdoor niet langer vrijblijvend. Lidstaten moeten jaarlijks rapporteren over hun bijdrage aan de commitments en het niet nakomen van de gemaakte afspraken kan er uiteindelijk toe leiden dat een lidstaat uit Pesco wordt gezet. Waar Nederland het ontwikkelen van projecten binnen Pesco voorrang geeft, zijn voor andere lidstaten de bindende afspraken de kern van Pesco. Voor Frankrijk zijn de commitments bijvoorbeeld een manier om de geringe bereidheid van EU-lidstaten om deel te nemen aan EU-missies en -operaties, al jaren een doorn in het oog van de Franse regering, te versterken. Frankrijk neemt dan ook, samen met Duitsland, Italië en Spanje, het initiatief voor het formuleren van de afspraken.<sup>92</sup>

Deze 'grote vier' zijn zeer voortvarend en pleiten voor ambitieuze afspraken, voorzien van kwantitatieve targets, waaronder een commitment voor het jaarlijks verhogen van defensiebudgetten met een vast percentage.<sup>93</sup> Het Nederlandse kabinet is – net als veel andere lidstaten – minder ambitieus omdat het zich niet wil binden aan nieuwe kwantitatieve doelstellingen. Het probeert daarom samen met andere lidstaten de ambitie van de vier in te dammen.<sup>94</sup> Vanwege de wens voor een inclusief Pesco is met name Duitsland bereid om kleinere lidstaten tegemoet te komen. De uiteindelijke twintig afspraken reflecteren dit compromis. Ze zijn zo geformuleerd dat ze ruimte laten voor interpretatie en zijn niet voorzien van kwantitatieve targets, waardoor ook lidstaten met een traditie van neutraliteit

– zoals Ierland en Zweden – zich aan de afspraken kunnen committeren. Zo spreken Pesco-lidstaten af om defensiebudgetten 'regelmatig' te verhogen, en dus niet met een vast percentage. Nog steeds blijft de vraag of alle lidstaten aan de gemaakte afspraken kunnen (en willen) voldoen, of dat zij vooral deelnemen aan Pesco omdat ze niet buiten de boot willen vallen.

De discussie over de commitments is nog niet afgerond. Op initiatief van Frankrijk begint al snel na de start van Pesco een discussie over het nader specificeren van de gemaakte afspraken. Pesco is voor Frankrijk niet slechts een aanjager van capaciteitsontwikkeling, maar een zeer politiek project dat uiteindelijk moet leiden tot meer Europese strategische autonomie. Teleurgesteld in de focus op capaciteiten binnen Pesco probeert Frankrijk door middel van deze discussie de aandacht voor de operationele dimensie van Pesco te versterken. Hoe kan de EU bijvoorbeeld invulling geven aan de afspraak om meer bij te dragen aan EU-missies en -operaties? Moet daar een quotum of verdeelsleutel voor worden ingesteld? Voor veel lidstaten, waaronder Nederland, komt de discussie over het specificeren van de commitments te vroeg.<sup>95</sup> Veel kleinere lidstaten hebben al moeite om aan de huidige, niet geconcretiseerde, afspraken te voldoen. Tot veel verdere specificering van de commitments heeft de discussie dan ook niet geleid. Ook bij de strategische herziening die in 2020 moet worden afgerond, is weinig animo om de bindende afspraken te herzien. Wel grijpt Frankrijk de herziening aan om de gemaakte afspraken, met name op operationeel vlak, weer op de agenda te zetten.

In Nederland is tot nu toe weinig aandacht voor de commitments. In de Tweede Kamer en de media doen de afspraken weinig stof opwaaien en is er weinig discussie over de gevolgen van de gemaakte afspraken voor het Nederlandse veiligheidsbeleid. Met de strategische herziening zal de druk op Nederland en andere lidstaten om de gemaakte afspraken na te komen toenemen. Het is de vraag of Nederland aan alle verplichtingen kan voldoen, bijvoorbeeld de afspraak om de bijdrage aan EU-missies en -operaties te verhogen. Dat geldt ook voor veel andere lidstaten. Hoewel de kans dat een lidstaat uit Pesco zal worden gezet als hij zich niet houdt aan de gemaakte afspraken klein is, zijn de politieke kosten daarvan hoog. Als lidstaten de gemaakte afspraken structureel niet nakomen kan Pesco zijn geloofwaardigheid verliezen.



### Lichte en flexibele besluitvorming

Bij het vormgeven van de besluitvorming binnen Pesco vertolkt Nederland een voortrekkersrol. In het oprichtingsbesluit van Pesco zijn hierover nog geen afspraken gemaakt. Wel is duidelijk dat besluitvorming zal plaatsvinden op twee niveaus: een overkoepelende bestuurslaag, waaraan alle Pesco-lidstaten deelnemen, en een bestuurslaag op projectniveau, waarin alleen de deelnemende lidstaten vertegenwoordigd zijn.<sup>96</sup> Nederland neemt vroeg in de discussie het initiatief door samen met België en Luxemburg een non-paper te schrijven waarin de drie landen voorstellen doen voor het besluitvormingsproces. Het mantra daarbij is dat Pesco zo min mogelijk extra bureaucratische barrières moet opwerpen.<sup>97</sup> De overkoepelende bestuurslaag, waarin besluiten op basis van unanimiteit worden genomen, mag voor de Benelux-landen niet verlamdend werken voor de uitvoering van projecten.<sup>98</sup> De Benelux-landen pleiten er daarom voor dat deelnemende lidstaten zoveel mogelijk besluiten moeten kunnen nemen op projectniveau. Op het overkoepelende niveau moeten alleen afspraken worden gemaakt over de voorwaarden waaraan het opstarten, afronden en rapporteren over projecten moeten voldoen, en welke rollen lidstaten kunnen hebben binnen een project.<sup>99</sup>

Op het moment dat de Benelux-landen het non-paper publiceren hebben andere lidstaten nog geen positie ingenomen over besluitvorming binnen Pesco. Door vroeg met voorstellen te komen kan Nederland, met steun van België en Luxemburg, veel invloed uitoefenen. De ideeën uit het non-paper kunnen rekenen op brede steun van de andere lidstaten en worden grotendeels overgenomen in de uiteindelijke besluitvormingsstructuur.<sup>100</sup> Of de gekozen structuur daadwerkelijk functioneert, moet nog blijken. Doordat veel Pesco-projecten zich nog in de opstartfase bevinden is het nog te vroeg om daarover te oordelen.

### Samenwerking met derde landen

Het vraagstuk dat momenteel de Europese discussie over Pesco beheerst is of niet-EU-lidstaten ('derde landen') deel kunnen nemen aan Pesco-projecten, en onder welke voorwaarden. Nederland hecht als pleitbezorger van trans-Atlantische veiligheidssamenwerking veel waarde aan samenwerking met landen als de VS, Noorwegen en het VK. Nederland schrijft daarom een non-paper met België en Luxemburg en voert samen met Zweden een coalitie aan om te pleiten voor soepele toegang van derde landen tot Pesco-projecten.<sup>101</sup> In deze coalitie zitten veel lidstaten met een trans-Atlantische oriëntatie (zoals Polen en de Baltische staten) en landen waarvan de defensie-industrie sterke banden

heeft met landen buiten de EU (zoals Zweden en Oostenrijk). De coalitie staat lijnrecht tegenover Frankrijk, dat zich gesteund weet door Griekenland, Cyprus, Spanje en Italië. Frankrijk wil dat Pesco leidt tot meer Europese autonomie – op zowel politiek-strategisch, operationeel als industrieel vlak – en vindt daarom dat derde landen alleen bij wijze van uitzondering en onder strikte voorwaarden moeten kunnen deelnemen. Ook industriële belangen spelen een rol. Griekenland en Cyprus steunen Frankrijk omdat zij deelname van Turkije aan Pesco willen voorkomen. Andere lidstaten achten deelname van Turkije eveneens niet wenselijk, waaronder ook lidstaten die voorstander zijn van een soepele regeling voor andere derde landen. Het complexe aan deze discussie is echter dat de EU zoekt naar een regeling die geldt voor alle derde landen.

De discussie over derde-landen-deelname wordt door de VS met argusogen gevolgd. In een brief aan Hoge Vertegenwoordiger Federica Mogherini beschuldigt de Amerikaanse regering de EU van het ondermijnen van trans-Atlantische samenwerking en hint ze op vergeldingsmaatregelen als de VS geen toegang krijgt tot Pesco en het Europees Defensiefonds.<sup>102</sup> Ook op bilateraal niveau oefent Washington grote druk uit op EU-lidstaten om toegang te krijgen tot het EDF en Pesco.<sup>103</sup> Hieraan liggen niet alleen veiligheidspolitieke, maar ook industriële overwegingen ten grondslag.

Het vraagstuk van de deelname van derde landen is vastgelopen in een slepende discussie waarin beide kanten zich hebben ingegraven. De discussie spitst zich nu, na meer dan twee jaar onderhandelen, toe op de mogelijkheid om deelname van derde landen tussentijds stop te zetten (een 'noodrem-procedure') en op deelname van niet-EU-entiteiten (mogen Europese bedrijven met niet-EU-eigenaren deelnemen aan Pesco-projecten?). De onderhandelingen hierover bevinden zich in een impasse. Aan deze juridische vraagstukken ligt namelijk een veel fundamentele vraag ten grondslag: hoeveel Europese autonomie op het gebied van veiligheid en defensie is wenselijk? De derde-landen-discussie laat zien dat EU-lidstaten het niet eens zijn over de uitgangspunten van Pesco en Europese defensie-samenwerking in het algemeen. De discussie over deze fundamentele vragen kon lang worden uitgesteld. De derde-landen-kwestie laat echter zien dat Europese defensiesamenwerking beperkt wordt zolang deze discussie niet wordt gevoerd. Het gevaar is nu dat het uitblijven van een compromis over derde landen andere dossiers binnen het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid negatief gaat beïnvloeden en het momentum voor Europese defensiesamenwerking verstoort.



## 4.4 Conclusies

### Totstandkoming Pesco

- In het debat over de mate van inclusiviteit van Pesco hadden Frankrijk en Duitsland de overhand. Er was in dat debat weinig ruimte voor kleinere landen, waaronder Nederland, om invloed uit te oefenen. Het Frans-Duitse compromis tussen ambitie en inclusiviteit sluit goed aan bij de Nederlandse wens voor een inclusief Pesco dat ruimte laat aan landen die dat willen om verdere stappen te zetten.

### Focus op projecten

- Het Nederlandse kabinet zet zich actief in voor de invulling van Pesco. Mede dankzij Nederlandse inzet werd de lancering van Pesco vergezeld van een snelle start van Pesco-projecten. Hierdoor werd Pesco meer dan een reeks politieke beloftes.
- Het gevolg van deze snelle start was dat de Pesco-trein af moest worden gebouwd terwijl hij reed. Hierdoor zijn er grote verschillen in de voortgang van projecten en de mate waarin zij zich richten op de tekorten die in EU- en NAVO-verband zijn vastgesteld.
- Als gevolg van de hoge tijdsdruk kwam ook de interdepartementale afstemming van de Nederlandse inzet ten aanzien van Pesco-projecten onder druk te staan.
- Door het initiatief ter verbetering van grensoverschrijdend militair transport in Pesco onder te brengen, heeft Nederland extra politieke aandacht en steun voor het project weten te verwerven. Door extra personele capaciteit in te zetten in dit zichtbare project heeft Nederland veel lof geoogst onder Europese en trans-Atlantische partners.
- Met de eind 2020 af te ronden strategische herziening van Pesco zal de druk op Nederland en andere lidstaten toenemen om de afspraken die in Pesco-verband zijn gemaakt na te komen. Het is de vraag of Nederland en andere lidstaten aan alle verplichtingen kunnen voldoen. Als de gemaakte afspraken structureel niet worden nagekomen kan Pesco zijn geloofwaardigheid verliezen.

### Lichte en flexibele besluitvorming

- Door vroeg het initiatief te nemen en voorstellen uit te werken heeft Nederland – samen met België en Luxemburg – de discussie over besluitvormingsprocessen binnen Pesco effectief kunnen beïnvloeden. De Nederlandse inzet op lichte en flexibele besluitvorming is grotendeels gerealiseerd.

### Samenwerking met derde landen

- Nederland heeft een uitgesproken positie ingenomen in het debat over de mogelijkheid voor derde landen om deel te nemen aan Pesco-projecten en voert daarbij, samen met Zweden, een grote coalitie van landen aan. Met deze coalitie heeft het zijn ‘rode lijnen’ vast kunnen houden, maar een overeenkomst is nog niet bereikt.
- Het vraagstuk legt fundamentele meningsverschillen over de doelstellingen van Europese defensiesamenwerking bloot. Het gevaar is nu dat het uitblijven van een compromis over derde landen andere GVDB-dossiers negatief gaat beïnvloeden en het momentum voor Europese defensiesamenwerking verstoort.



## 4.5 Aanbevelingen

### Voor de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Zet bij de strategische herziening van Pesco in op een kritische beoordeling van de 47 opgestarte Pesco-projecten. Voeg gelijksoortige projecten samen, maar durf ook in te zetten op het schrappen van projecten die niet bijdragen aan de doelstellingen van Pesco of waarin onvoldoende voortgang wordt geboekt. Het hogere doel (een coherent en volledig spectrum aan capaciteiten) moet daarbij leidend zijn.
- Breng in kaart hoe en op welke termijn Nederland kan voldoen aan alle bindende Pesco-afspraken.
- Zet bij de ontwikkeling van het strategisch kompas voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in op het formuleren van een gemeenschappelijke visie op de doelstellingen van Pesco en Europese defensiesamenwerking in het algemeen.

### Voor het ministerie van Buitenlandse Zaken

- Vergroot de rol van het ministerie bij het bewaken van de coherentie tussen Pesco, CARD en het EDF en de Nederlandse inzet ten aanzien hiervan. Investeer daarvoor in de personele capaciteit op het gebied van het GVDB.

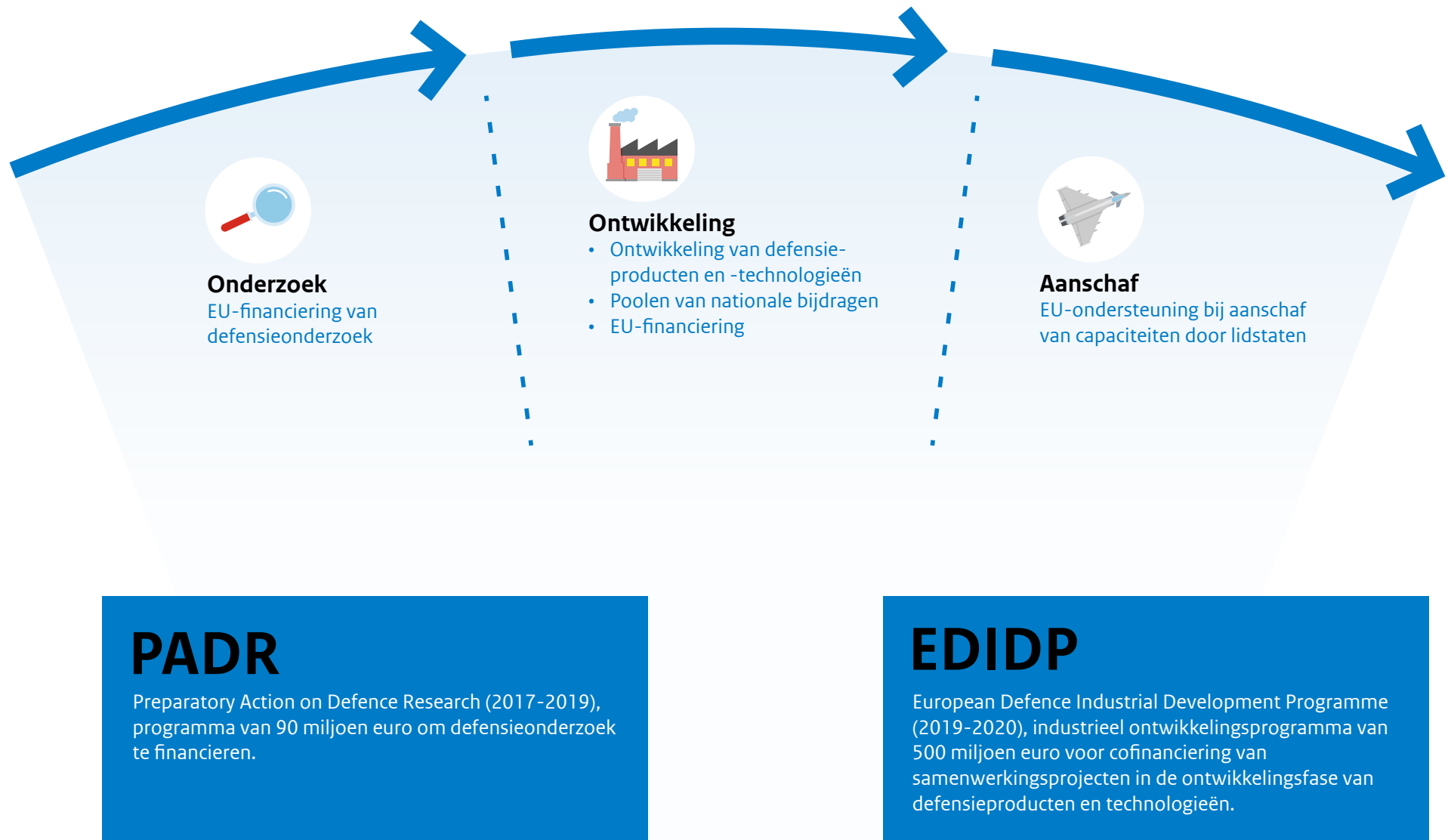
### Voor het Nederlandse kabinet

- Benut de Interdepartementale Coördinatiegroep voor Europese defensiesamenwerking ook als platform om de interdepartementale coördinatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van Pesco en de samenhang tussen CARD, Pesco en het EDF te versterken.



## **5 *Het Europees Defensiefonds***

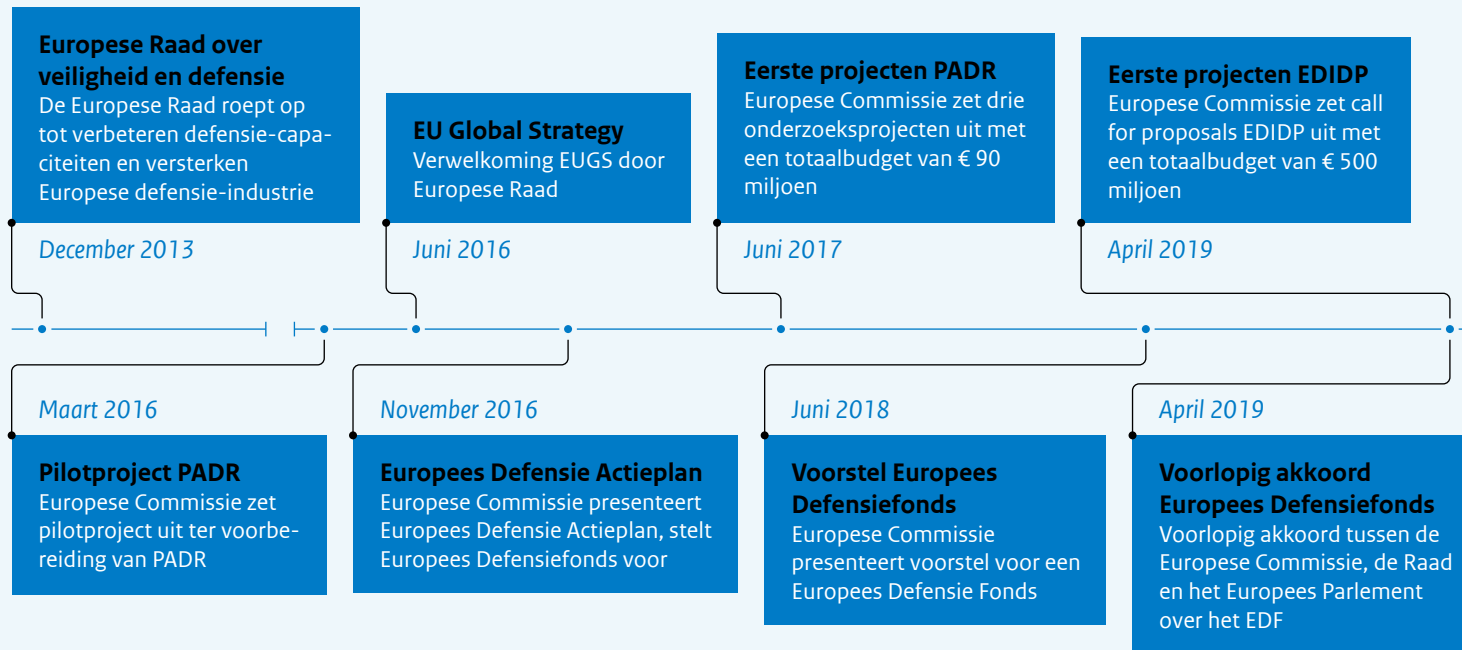




Figuur 5.1: Europees Defensiefonds (EDF)



## Tijlijn: Europees Defensiefonds (EDF)





## Box 5.1:

### Het Europees Defensiefonds (EDF)

Het door de Europese Commissie voorgestelde Europees Defensiefonds heeft als doel om het innovatie- en concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie te versterken door defensieonderzoek en samenwerkingsprojecten in de ontwikkelingsfase van defensieproducten en technologieën te ondersteunen.<sup>104</sup> Het fonds vormt een aanvulling op nationale investeringen.

Het EDF zal bestaan uit twee delen:

1. Financiering van defensieonderzoek
2. Cofinanciering van ontwikkeling van defensieproducten en technologieën

De Europese Commissie heeft een voorlopig akkoord bereikt met het Europees Parlement en de Europese Raad over de oprichting van het Europees Defensiefonds als onderdeel van het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) van de EU voor 2021-2027.<sup>105</sup> Lidstaten zijn een budget van 7 miljard euro overeengekomen, veel minder dan de door de Commissie voorgestelde 13 miljard euro.

Ter voorbereiding op het EDF zijn in het huidige MFK twee programma's opgestart om de haalbaarheid en toegevoegde waarde van een rol voor de Europese Commissie op het gebied van defensieonderzoek en technologische ontwikkeling te onderzoeken: de Preparatory Action on Defence Research (PADR) en het European Defence Industrial Development Programme (EDIDP) (zie figuur 5.1, volgende pagina).

## 5.1 Totstandkoming initiatief

### De Commissie als nieuwe speler

In november 2016 presenteert de Commissie-Juncker een Europees Defensie Actieplan, waarin ze het initiatief neemt voor het opzetten van een Europees Defensiefonds (EDF). Met dit fonds wil de Commissie Europees onderzoek naar en ontwikkeling van defensietechnologie en –producten stimuleren. Daarmee positioneert de Commissie zichzelf als nieuwe, belangrijke speler op het gebied van Europese defensiesamenwerking en doorbreekt het een jarenlang taboe. Financiering van defensie-gerelateerde activiteiten uit het EU-budget beperkt zich lange tijd tot civiel en dual-use onderzoek.<sup>w</sup> Zowel binnen de Commissie zelf als onder lidstaten bestaat in eerste instantie weerstand tegen een grotere rol van de Europese Commissie op het gebied van defensie.<sup>106</sup> Dit verandert echter door de verslechterde veiligheidssituatie aan de randen van Europa en het uitblijven van echte voortgang met het realiseren van een open en concurrerende Europese defensie-industrie.<sup>107</sup> Ook economische overwegingen – Europese defensiebedrijven en kennisinstellingen kampen met de gevolgen van jarenlange bezuinigingen op defensie – zorgen voor toenemende steun voor een grotere rol voor de Commissie, met name in landen met een grote defensie-industrie.<sup>108</sup>

Eerdere pogingen van de Europese Commissie om de Europese defensie-industrie te versterken zijn tot dan toe weinig succesvol. De industrie blijft een zeer versnipperde sector, met ontoereikende investeringen in onderzoek naar, en de ontwikkeling van, defensiecapaciteiten.<sup>109</sup> Ook ontbreekt het aan samenwerking tussen EU-lidstaten op het gebied van aanschaf, onderzoek en ontwikkeling van capaciteiten. Meer dan 80 procent van de aanschaf en meer dan 90 procent van onderzoek en technologieontwikkeling vindt plaats op nationaal niveau.<sup>110</sup> Dit gebrek aan samenwerking, de duplicatie van capaciteiten en het verlies van investeringen door inefficiëntie is de Commissie-Juncker een doorn in het oog. Daar komt bij dat de ontwikkeling van prototypen van militair materieel bijzonder kostbaar is, en het risico op mislukking groot.<sup>111</sup> De overgang van de onderzoeksfase naar de ontwikkelingsfase brengt daardoor aanzienlijke technische en financiële risico's met zich mee, die individuele lidstaten vaak niet alleen willen of kunnen dragen.

<sup>w</sup> Dual-use onderzoek is onderzoek dat voor zowel civiele als militaire doeleinden kan worden gebruikt.



Het EDF moet bijdragen aan een sterke, concurrerende en innovatieve Europese industriële en technologische defensiebasis (EDTIB).<sup>x</sup> Tevens dient het fonds de strategische autonomie van de Europese Unie te bevorderen door samenwerking tussen EU-lidstaten te ondersteunen – zowel in de onderzoeksfase als in de ontwikkelingsfase van defensieproducten en technologieën.<sup>112</sup> Het bouwt daarmee voort op de EU Global Strategy en het Implementatieplan op het gebied van Veiligheid en Defensie, waarin EU-lidstaten hebben vastgesteld dat de EU meer verantwoordelijkheid moet nemen voor haar eigen veiligheid.<sup>113</sup> In 2019 wordt een voorlopig akkoord bereikt tussen het Europees Parlement en de Raad over de door de Commissie voorgestelde verordening voor het EDF.<sup>114</sup> Alleen over het budget en de status van geassocieerde landen moet nog een akkoord worden bereikt.

De plannen van de Europese Commissie voor het EDF worden in 2016 overwegend positief ontvangen door het Nederlandse kabinet, omdat het kansen ziet om met het fonds de Nederlandse en Europese defensie-industrie te versterken. Een sterke Europese technologische en industriële defensiebasis en een competitieve Europese defensiemarkt zijn volgens het kabinet belangrijke randvoorwaarden voor een sterker Europees veiligheids- en defensiebeleid.<sup>115</sup> In reactie op de voorstellen van de Commissie stelt het kabinet dat het Europees defensiefonds kan bijdragen aan de ontwikkeling van strategische capaciteiten waar op dit moment een tekort aan is.<sup>116</sup> Door het gezamenlijk ontwikkelen en aanschaffen van defensiecapaciteiten zijn bovendien meer schaalvoordelen en interoperabiliteit te behalen, wat de samenwerking in EU-missies en -operaties ten goede komt.<sup>117</sup> Het kabinet spreekt zich daarom positief uit over het Commissievoorstel in de communicatie met de Tweede Kamer.<sup>118</sup>

Toch leven er binnen de verschillende Nederlandse ministeries in eerste instantie ook twijfels. Deze betreffen met name het capaciteitsdeel van het fonds. Zo wordt er getwijfeld aan de wenselijkheid van een grotere rol van de Europese Commissie op het gebied van capaciteitsontwikkeling, en de gevolgen daarvan voor de positie van de lidstaten en het Europees Defensie Agentschap.<sup>119</sup> Ook zijn er vragen over de toegevoegde waarde van het fonds. Het ministerie van Financiën twijfelt bijvoorbeeld aan de noodzaak ervan, omdat Nederland al goede ervaringen heeft met bi- en multilaterale samenwerkingsprojecten.

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat ziet de planning van capaciteitsontwikkeling, de besluitvorming hierover en het risico op ongewenste consolidatie van de defensiemarkt als grote uitdagingen. Het ministerie van Algemene Zaken vraagt zich af of het EDF een oplossing biedt voor het probleem van te weinig samenwerking op het gebied van capaciteitsontwikkeling.<sup>120</sup> Deze twijfels richten zich niet op het onderzoeksdeel van het fonds, dat de betrokken ministeries wel direct verwelkomen.<sup>121</sup>

---

<sup>x</sup> EDTIB is de afkorting van de Engelse term European Defence Technological and Industrial Base, die wordt gebruikt om de Europese defensie-industrie en kennisinstellingen aan te duiden.



### Box 5.2:

## Defensie-industrie in Nederland

De Nederlandse defensie- en veiligheidsindustrie omvat zo'n 350 grotere en kleinere bedrijven, die gezamenlijk een omzet hebben van €4,5 miljard. In de sector werken 25 duizend mensen, waarvan bijna achtduizend in onderzoek en ontwikkeling. De sector zorgt voor circa 0,7 procent van het BBP.<sup>122</sup> Alleen Damen Schelde Naval Shipbuilding is in Nederland een zogenaamde Original Equipment Manufacturer (OEM), wat betekent dat het een bedrijf is dat van ontwikkeling tot en met aflevering van een eindproduct betrokken is. Andere Nederlandse defensiebedrijven leveren over het algemeen een deel van een eindproduct (zoals bijvoorbeeld sensoren, elektro-optische technologie, logistieke oplossingen en battlefield managementsystemen voor landoptreden).<sup>123</sup>

## 5.2 Nederlandse doelstellingen ten aanzien van het Europees Defensiefonds

Het EDF is, anders dan de andere initiatieven die in dit rapport worden besproken, een instrument van de Europese Commissie. EU-lidstaten kunnen invloed uitoefenen op de Commissievoorstellen via comitologie.<sup>y</sup> Het Nederlandse kabinet formuleert in aanloop naar het EDF de volgende doelstellingen:<sup>124</sup>

### Een belangrijke rol voor EU-lidstaten

- Met het EDF verwerft de Commissie een positie binnen het traditioneel intergouvernamentele domein van Europese defensiesamenwerking. Om de invloed van EU-lidstaten te beschermen pleit het Nederlandse kabinet voor voldoende inbreng van lidstaten bij het stellen van de prioriteiten voor het fonds. Ook is het voorstander van het intergouvernamentele EDA als uitvoerend agentschap van het fonds.

- Bij het stellen van prioriteiten voor het Europees defensiefonds moeten reeds vastgestelde capaciteitstekorten leidend zijn. Voor het Nederlandse kabinet is het van belang dat niet de belangen van de defensie-industrie, maar de militaire capaciteitsbehoeften die in EU- en NAVO-verband zijn geïdentificeerd (bijvoorbeeld in het Capability Development Plan) leidend zijn voor de programmering van het EDF.

### Gelijke kansen, ook voor het mkb

- Voor het kabinet is het van belang dat niet alleen EU-lidstaten met een grote defensie-industrie, maar ook kleine lidstaten profiteren van het Europees defensiefonds. Het creëren van een gelijk spelveld binnen de Europese defensiemarkt staat hierbij centraal. Het EDF mag daarom niet leiden tot "oneigenlijke financiering van nationale industrieën".<sup>125</sup>
- Het kabinet pleit voor voldoende toegang van het mkb tot de gelden uit het fonds. De Nederlandse defensie-industrie kent veel midden- en kleinbedrijven (zie box 5.2) en zij moeten als toeleveranciers kunnen bijdragen aan de projecten.

### Soepele deelname van derde landen

- Tenslotte pleit het kabinet voor de mogelijkheid voor Europese bedrijven met een moederbedrijf in een land buiten de EU (zogenaamde 'derde landen') om – onder voorwaarden – deel te nemen aan EDF-projecten.

<sup>y</sup> Comitologie is een reeks procedures waarmee de EU-lidstaten controleren hoe de Europese Commissie EU-wetgeving uitvoert. Bij nieuwe wetgeving stelt de Commissie gedetailleerde uitvoeringsmaatregelen voor. EU-lidstaten worden daarbij geraadpleegd via comités. Voor meer informatie, zie: <https://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=implementing.home&CLX=nl#2>.



### Box 5.3: Interdepartementale Coördinatie Groep voor Europese defensiesamenwerking

Om de Nederlandse standpunten ten aanzien van het EDF goed voor het voetlicht te kunnen brengen zijn stappen gezet om de interdepartementale afstemming te structureren en intensiveren. Begin 2019 is, op initiatief van de ministeries van Defensie en EZK, de Interdepartementale Coördinatiegroep (ICG) voor Europese defensiesamenwerking ingesteld. De ICG bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en EZK en de Nederlandse defensie-industrie (NIDV). Binnen de ICG wordt de strategische inzet ten aanzien van de werkprogramma's van het EDF afgestemd. Daarbij is ook een Bijzonder Vertegenwoordiger aangesteld om de belangen van het Nederlandse defensie-gerelateerde bedrijfsleven en kennisinstellingen goed te behartigen.

Hoewel de ICG is opgericht voor de coördinatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van Europese defensiesamenwerking in brede zin, ligt de nadruk in de beginperiode op het Europees Defensiefonds. Hierdoor blijven belangrijke vraagstukken over de samenhang tussen het EDF en andere Europese defensie-initiatieven, zoals Pesco, aanvankelijk onderbelicht. Nu het raamwerk van CARD, Pesco en het EDF staat, wordt deze onderlinge samenhang steeds belangrijker. Inmiddels is bijvoorbeeld duidelijk dat de keuze om niet deel te nemen aan een Pesco-project tot gevolg hebben kan hebben dat niet-deelnemende lidstaten (en hun defensie-industrie) niet meer kunnen aansluiten wanneer dat Pesco-project vervolgens in aanmerking komt voor EDF-financiering.<sup>126</sup> Het is daarom van belang om de inzet ten aanzien van de verschillende perspectieven in samenhang te bekijken. Op dit moment functioneert de ICG echter nog niet altijd als interdepartementaal coördinatieforum voor alle instrumenten.

## 5.3 Uitkomsten Europees Defensiefonds

### Een belangrijke rol voor EU-lidstaten

De Europese Commissie trekt met het Europees Defensiefonds het initiatief op het terrein van EU defensiesamenwerking voor een deel naar zich toe. EU-lidstaten reageren wisselend op deze nieuwe rol van de Commissie. Het Nederlandse kabinet is in eerste instantie sceptisch: aan het intergouvernementele karakter van het defensiedomein en de soevereiniteit van de lidstaten mag niet worden getornd.<sup>127</sup> Ook andere EU-lidstaten met een kleine defensie-industrie zijn bezorgd over het verlies van soevereiniteit over defensie en over de marginalisering van het EDA.<sup>128</sup> Lidstaten met een grotere defensie-industrie, zoals Frankrijk, Duitsland en Italië zien het fonds juist als een kans en steunen een grotere rol van de Commissie in het stimuleren van de Europese defensie-industrie.<sup>129</sup>

Het kabinet pleit voor een grote rol voor de lidstaten en het Europees Defensie Agentschap (als intergouvernementeel agentschap) bij het vaststellen van de werkprogramma's voor het EDF. De Commissie moet zich volgens het kabinet beperken tot het organiseren van geldstromen en processen.<sup>130</sup> De aanvankelijke argwaan van Nederland en andere kleinere lidstaten over een grotere rol voor de Commissie verdwijnt echter snel. Steun van de lidstaten is cruciaal om het EDF te laten slagen en de Commissie heeft daarom een luisterend oor voor hun wensen. In consultaties met EU-lidstaten geeft de Commissie aan dat ze afhankelijk is van de defensie-expertise van lidstaten en het Europees Defensie Agentschap voor het vaststellen van capaciteitsbehoeften en de daaruit volgende prioritering.<sup>131</sup> In de EDF-verordening hebben de lidstaten een belangrijke rol bij het bepalen van de prioriteiten en de selectie van werkprogramma's.<sup>132</sup> De Commissie gaat voortvarend te werk bij het opzetten van het fonds. En omdat de financiële onderbouwing van, en steun van het Europees Parlement voor het fonds reëler worden, groeit de steun voor het fonds in Nederland en andere sceptische lidstaten.<sup>133</sup> Het kabinet ziet het EDF in toenemende mate als een kans voor de Nederlandse defensie-industrie. Met name het ministerie van EZK en de Nederlandse defensie-industrie, vertegenwoordigd door de NIDV, vragen aandacht voor de kansen die het fonds biedt.<sup>134</sup> Hoewel het kabinet blijft vasthouden aan een rol voor het EDA, richt het zich daarom in toenemende mate op die nieuwe belangrijke speler: de Commissie.



Met het EDF breidt de Commissie haar rol op het gebied van Europese defensie-samenwerking uit. Ook de nieuwe Commissie-Von der Leyen heeft de ambitie om zich intensiever te bewegen op het terrein van defensiesamenwerking. Onder de nieuwe Commissie is in 2019 een Directoraat-Generaal voor defensie-aangelegenheden opgericht: het DG Defensie-industrie en Ruimtevaart onder leiding van de Franse Eurocommissaris voor de Interne Markt, Thierry Breton. De rol van de Commissie is begrensd: in het EU-Verdrag is vastgelegd dat de bevoegdheden van de Commissie zich beperken tot het faciliteren van defensie-onderzoek en het versterken van de defensie-industriële basis. Het formuleren van defensiebeleid valt hier dus buiten. Desondanks hebben de grotere rol van de Commissie, en de defensie-expertise die daarbij wordt aangetrokken, grote gevolgen voor de verhouding tussen de Commissie en het Europees Defensie Agentschap. Daarbij dreigt de Commissie de positie van het EDA te verzwakken. Hoewel het Nederlandse kabinet in eerste instantie pleit voor een grote rol voor het EDA verandert dit gaandeweg. Het kabinet ziet de voortvarendheid waarmee de Commissie te werk gaat en de kansen die het fonds biedt en steunt daarom de ambities van de Commissie. De aanvankelijke steun voor een grote rol voor het EDA binnen het fonds verdwijnt daardoor. Nu de interinstitutionele verhoudingen verschuiven als gevolg van het EDF, rijst de vraag hoe het EDA en de Commissie zich in de toekomst tot elkaar moeten verhouden op het gebied van capaciteitsontwikkeling. Het kabinet heeft daarover (nog) geen positie ingenomen.<sup>135</sup>

### Prioritering van capaciteiten

Welk onderzoek, welke technologie en welke capaciteiten gefinancierd gaan worden door het EDF bepaalt de toegevoegde waarde van het fonds voor de Europese defensie-industrie. Doordat de Commissie tot dusver nog weinig expertise heeft op dit terrein, is het voor het kabinet van belang dat de EU-lidstaten en het EDA – dat in tegenstelling tot de Commissie over veel defensie-expertise beschikt – een belangrijke rol spelen bij de prioritering. Zoals eerder gesteld moeten daarbij de behoeften van de Europese krijgsmachten (zoals geïdentificeerd in bijvoorbeeld het Capability Development Plan), en niet die van de defensie-industrie, vooropstaan.

In de EDF-verordening is vastgelegd dat prioriteiten worden bepaald op basis van consultaties met lidstaten, het EDA, de EDEO en onafhankelijke experts. Daarbij gelden de gebruikelijke comitologie-procedures van de Commissie.<sup>136</sup> De Commissie laat hierbij het Capability Development Plan meewegen. Ook belooft de Commissie in de EDF-verordening dat het regelmatig de lidstaten en het Europees Parlement zal consulteren. De door lidstaten vastgestelde capaciteitstekorten worden dus meegenomen bij het vaststellen van de werkprogramma's voor het Europees Defensiefonds. De Commissie legt tot nu toe echter meer nadruk op het versterken van de Europese defensiemarkt dan op het oplossen van de Europese capaciteitstekorten, waardoor potentieel spanningen tussen industriële belangen en militaire capaciteitsbehoeften kunnen ontstaan.<sup>137</sup> Op dit moment is dat risico beperkt, omdat de Commissie nog sterk leunt op de expertise van de lidstaten (en het EDA) bij de prioritering. Met de oprichting en verdere groei van het nieuwe DG Defensie-industrie en Ruimtevaart kan dit veranderen. Als de Commissie eigen defensie-expertise opbouwt, zal ze minder afhankelijk worden van de inbreng van lidstaten en het Europees Defensie Agentschap. Dit kan gevolgen hebben voor de invloed van lidstaten op de programmering, en de centrale plaats van de militaire capaciteitsbehoefte daarin.

In de EDF-verordening is vastgelegd dat een comité van EU-lidstaten de Commissie ondersteunt bij het opstellen van de programmering van het fonds.<sup>138</sup> Via deze weg kunnen lidstaten invloed uitoefenen op de programmering. Daarnaast kunnen lidstaten via informele weg hun invloed vergroten, door nationale experts aan te dragen voor de beoordeling van de EDF-programmering en door contacten bij de Commissie te onderhouden. Hoewel het ministerie van Defensie gewend is om te opereren in de Raad en de Europese Dienst van Extern Optreden, heeft het relatief weinig ervaring met de werkwijze van de Commissie. Ook zijn er relatief weinig Nederlanders werkzaam bij de Europese Commissie, zeker op defensiegebied. Bij de comités van onafhankelijke experts die door de Commissie worden geconsulteerd is ook verbetering mogelijk: Nederland levert relatief weinig experts voor deze database.<sup>139</sup> Om de prioritering van het EDF effectief te kunnen beïnvloeden, is het voor het Nederlandse kabinet belangrijk dat het zijn informatiepositie bij de Commissie versterkt. Dit kan door het aantal Nederlandse experts te vergroten en te investeren in de Nederlandse contacten bij de Commissie. Meer Nederlanders met affiniteit voor de Nederlandse bedrijven en instituten die mede adviseren over de prioriteiten voor het Europees Defensiefonds kan de informatiepositie, en daarmee de resultaten voor



Nederland, verbeteren.

### Gelijke kansen, ook voor het mkb

De defensiemarkt is een relatief gesloten markt, met overheden als voornaamste afnemers. Doordat overheden hun eigen defensie-industrie willen beschermen ontbreekt een gelijk speelveld op de Europese defensiemarkt. Grote bedrijven die defensiematerieel van begin tot eind produceren (Original Equipment Manufacturers, OEMs) zijn geconcentreerd in een beperkt aantal landen. De meeste Europese OEMs bevinden zich in de zes grote Europese defensie-industrielanden: Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Doordat OEMs vaak onderaannemers uit eigen land inschakelen, maken toeleveranciers uit landen met een kleinere defensie-industrie minder kans. Om de toeleveringsketens open te breken heeft de Commissie in 2009 aanbestedingsrichtlijnen voor de defensiemarkt geïntroduceerd. Deze hebben echter nog weinig effect gesorteerd.<sup>140</sup>

Het Nederlandse kabinet is voorstander van een open, competitieve defensiemarkt en onderstreept daarbij al jarenlang het belang van een gelijk speelveld.<sup>141</sup> Sinds de publicatie van de Defensie Industrie Strategie in 2018 kiest het kabinet er echter ook voor om de eigen defensie-industrie actief te ondersteunen zolang dit gelijke speelveld er niet is (zie box 5.3). Doordat de Nederlandse defensie-industrie grotendeels uit mkb bestaat, zet het kabinet bij het EDF in voor toegang van kleinere bedrijven. Maatregelen die bedrijven (waaronder het mkb) uit kleinere landen eerlijke kansen geven als hoofdaannemer, als directe toeleverancier aan overheden en in de rol van toeleverancier aan systeembouwers horen bij die strategie.<sup>142</sup> Het kabinet stelt dat de positie en betrokkenheid van het mkb binnen het fonds moet worden gegarandeerd en stelt in gesprekken met de Commissie voor om bij het financieren van projecten de deelname van het mkb mee te laten wegen in de beoordelingscriteria.<sup>143</sup> Systeembouwers moeten worden gemotiveerd om toeleveranciers over de grens in te schakelen, de aantrekkelijkheid van middelgrote en kleine bedrijven voor systeembouwers moet worden vergroot en barrières voor internationaal uitbesteden moeten worden weggenomen.<sup>144</sup>

### Box 5.4: De Defensie Industrie Strategie: koerswijziging voor Nederland

De in 2018 gepubliceerde Defensie Industrie Strategie (DIS) is een belangrijk richtinggevend document voor de Nederlandse positiebepaling ten aanzien van het Europees Defensiefonds. De strategie markeert een koerswijziging in het Nederlandse defensie-industriebeleid. Waar voorheen marktwerking en kostenefficiëntie leidend waren voor de Nederlandse inzet, spelen nationale industriële belangen nu een grotere rol. Hoewel het kabinet blijft streven naar een gelijk speelveld in de Europese defensiemarkt kiest het ervoor om, zolang dat gelijke speelveld er niet is, de eigen defensie-industrie actief te ondersteunen.<sup>145</sup> Nederland moet volgens de DIS een aantal 'strategische capaciteiten' zelf kunnen leveren.<sup>146</sup> Deze aanpak gaat in tegen de principes van de vrije markt en staat dus op gespannen voet met het Nederlandse streven naar een gelijk speelveld. Het kabinet verantwoordt deze aanpak door te stellen dat er op korte termijn geen sprake zal zijn van een open defensiemarkt in Europa, en dat Nederland zichzelf in de vingers snijdt door vrije marktwerking na te streven terwijl andere Europese landen dit niet doen.<sup>147</sup>

<sup>z</sup> Bij niet-grensoverschrijdende deelname.



Nederland staat niet alleen in zijn steun voor het mkb. Ook de andere EU-lidstaten met kleinere defensie-industrieën delen de opvatting dat het Europees Defensiefonds niet alleen ten goede moet komen aan landen met grote industrieën.<sup>148</sup> Het vergroten van de kansen voor het mkb lukt dankzij deze steun redelijk. Projecten die kunnen aantonen dat ze bedrijven uit het mkb of middelgrote beursgenoteerde bedrijven (MidCaps) betrekken, kunnen op een zogenaamde ‘mkb-bonus’ of ‘Midcap-bonus’ rekenen. Deze bonus is door de tegenwerking van de grote industrielanden wel een stuk lager dan waar Nederland in eerste instantie op inzette (10 procent in plaats van 30 procent).<sup>2</sup> Ook is het een tegenvaller voor Nederland dat mkb-deelname geen voorwaarde is voor het winnen van een tender. Wel is het in het belang van kleine landen en hun defensie-industrie dat de eis geldt dat bij een project bedrijven uit minimaal drie landen betrokken zijn.<sup>149</sup>

Het Nederlandse kabinet heeft veel energie en tijd gestoken in het verbeteren van de toegang van het mkb tot het Europees Defensiefonds. Om de in de DIS geformuleerde doelstelling te behalen – om tot de top-10 ontvangende landen van EDF-financiering te behoren – is echter meer nodig dan alleen toegang tot markten. Het mkb zelf moet ook voldoende competitief zijn en investeren om betrokken te worden bij de Europese consortia. Op dat gebied zijn nog veel stappen te zetten.<sup>150</sup>

### Direct awards

Hoewel deelname van bedrijven uit drie verschillende lidstaten een voorwaarde is voor financiering uit het Europees Defensiefonds, zijn uitzonderingen nog steeds mogelijk. Als er maar één geschikte aanbieder is, kunnen gelden uit het fonds worden toegekend door middel van zogeheten direct awards. Er wordt dan geen competitie uitgezet. Het Nederlandse kabinet is tegen deze vorm van directe gunning en pleit voor competitie bij alle EDF-projecten.<sup>151</sup> Monopolisten kunnen dan via competitie aantonen daadwerkelijk de enige aanbieder te zijn. Het lukt het kabinet echter niet om te voorkomen dat direct awards in de verordening worden opgenomen, doordat de grote industrielanden – waar defensiemonopolisten zich bevinden – grote druk uitoefenen.<sup>152</sup> Samen met andere kleine lidstaten zoals Denemarken lukt het Nederland wel om af te dwingen dat wanneer financiering via direct awards wordt toegekend, de toeleveringsketen wordt opengesteld voor concurrentie. Het is echter de vraag of dat in praktijk er ook toe gaat leiden dat toeleveranciers uit andere lidstaten daadwerkelijk worden ingeschakeld. Grensoverschrijdende deelname is bij directe gunning immers geen voorwaarde voor financiering. Door de direct awards blijft mogelijk een substantieel deel van het EDF-budget uitgezonderd van concurrentie. Bij het EDIDP zijn in 2019 twee van de negen projecten (Eurodrone en ESSOR)<sup>aa</sup> aangemerkt voor directe gunning, met een totale waarde van 137 miljoen – ongeveer 20 procent van het totale budget.<sup>153</sup>

---

<sup>aa</sup> Het ESSOR-project gaat over de ontwikkeling van interoperabele en veilige militaire communicatieapparatuur.





## Box 5.5:

### Toenemend belang exportcontrolebeleid

Nu de ontwikkeling van gezamenlijke militaire capaciteiten een impuls krijgt van het Europees Defensiefonds, wordt het van toenemend belang om gemeenschappelijk beleid te formuleren voor het controleren van de export. De Europese Raad heeft hierover in 2008 een Gemeenschappelijke Standpunt (GS) aangenomen.<sup>154</sup> Aanvragen voor het exporteren van militaire capaciteiten – dus ook toekomstige capaciteiten die in het kader van het EDF worden ontwikkeld – worden op nationaal niveau getoetst aan dit standpunt. Deze toetsing verschilt per lidstaat, waardoor sommige lidstaten veel eerder exportvergunningen afgeven dan andere.<sup>155</sup> Nederland past de GS-criteria strikter toe dan veel andere lidstaten.<sup>156</sup> De Nederlandse defensie-industrie en het ministerie van EZK zien dit als een potentieel risico voor deelname aan Europese consortia.<sup>157</sup> De gedachte is dat Europese partners geen samenwerking met Nederlandse bedrijven willen aangaan als daardoor het risico bestaat dat Nederland geen exportvergunning verleent voor het te ontwikkelen product.<sup>158</sup>

Om dit risico te ondervangen pleit het Nederlandse kabinet voor de harmonisatie van EU-exportbeleid. Dit is echter een zaak van de lange adem, doordat lidstaten

hun nationale bevoegdheid op dit terrein niet willen opgeven.<sup>159</sup> Er wordt daarom gewerkt aan alternatieve oplossingen om te voorkomen dat exportcontrolebeleid een struikelblok wordt voor samenwerking in EDF-verband. Het kabinet kan bijvoorbeeld programmegebonden Algemene Vergunningen afgeven voor export van goederen in het kader van Europese samenwerkingsprogramma's die uit het EDF voortvloeien. Dat betekent dat de uitvoer of doorvoer uit Nederland is toegestaan als deze is beschreven in een aan het programma verbonden samenwerkingsovereenkomst. Het is dan de overeenkomst die wordt getoetst in plaats van de daaruit volgende afzonderlijke transacties. Als Nederland zijn defensie-industrie goed wil positioneren, dan is het raadzaam hier gebruik van te maken.<sup>160</sup> Een andere mogelijkheid is om met EU-partners bi- of multilaterale afspraken te maken over export van gemeenschappelijke projecten. Zo hebben Duitsland en Frankrijk in 2019 een bindende bilaterale overeenkomst afgesloten waarin de landen zeggenschap over de export van gezamenlijk geproduceerd militair materieel opgeven als hun bijdrage minder dan 20 procent van het totaal bedraagt.<sup>bb</sup> Dergelijke overeenkomsten kunnen als voorbeeld dienen voor afspraken tussen Nederland en partnerlanden.

<sup>bb</sup> Op enkele uitzonderingen na, gebaseerd op directe belangen of nationale veiligheid.



### Soepele deelname van derde landen

Net als bij Pesco, heeft ook bij het Europees Defensiefonds de mogelijkheid voor deelname van (bedrijven uit) derde landen tot een stevige discussie geleid. In de discussie zijn grofweg twee posities te onderscheiden. Aan de ene kant pleiten Frankrijk, Spanje, Griekenland en Cyprus voor zeer restrictieve toegang van derde landen tot het EDF.<sup>161</sup> Frankrijk en Spanje worden daarbij gedreven door het streven naar een autonome Europese defensie-industrie en de kansen die zij zien voor hun eigen industrie. Griekenland en Cyprus willen vooral voorkomen dat Turkije betrokken zou kunnen worden bij het EDF. Aan de andere zijde bevinden zich Zweden, Nederland, de Baltische staten, Polen en Oostenrijk, waarvan Zweden en Nederland het meest uitgesproken zijn.<sup>162</sup> De Zweden vrezen dat Zweedse defensiebedrijven nauwelijks zouden kunnen profiteren van het fonds, doordat veel van die bedrijven Amerikaanse en Noorse eigenaren hebben.<sup>163</sup> Het Nederlandse kabinet wil niet dat de regeling beperkingen oplegt aan samenwerkingsprojecten met vooral Amerikaanse, Britse en Noorse bedrijven.<sup>164</sup> Het kabinet pleit daarom voor zoveel mogelijk mogelijkheden voor (bedrijven uit) derde landen om samen te werken binnen Europese programma's.

Voor de Amerikaanse lobby zet de discussie onder druk.<sup>165</sup> Deze lobby – die nog sterker is dan bij Pesco – richt zich op de lidstaten met de grootste zorgen over hun territoriale veiligheid, maar ook op traditioneel trans-Atlantisch georiënteerde landen als Nederland. De Amerikanen beschuldigen de EU van het beschadigen van de trans-Atlantische samenwerking en van het verhinderen van toegang tot de Europese defensiemarkt door de regels over deelname van derde landen aan het EDF (en Pesco).<sup>166</sup> De EU, bij monde van Hoge Vertegenwoordiger Federica Mogherini, reageert door te benadrukken dat de Europese defensiemarkt veel opener blijft dan die van de VS zelf en dat de initiatieven juist bijdragen aan een betere lastenverdeling tussen de VS en Europa.<sup>167</sup> Industriële belangen aan beide kanten van de oceaan zetten de discussie verder op scherp. De druk vanuit de Verenigde Staten brengt Nederland in een ongemakkelijke positie.<sup>168</sup>

Inmiddels is een voorlopig akkoord bereikt over de status van derde landen. Het bereiken van dit akkoord gaat gemakkelijker dan bij Pesco omdat het EDF een Commissie-instrument is dat gefinancierd wordt met Europees belastinggeld. In de EDF-verordening is opgenomen dat bedrijven uit 'geassocieerde landen' kunnen meedingen naar EDF-financiering. Wat precies wordt verstaan onder geassocieerde landen is afhankelijk van de onderhandelingen over de toekomstige relatie tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU. Op dit moment is in de verordening te lezen dat het EDF open staat voor leden van de Europese Vrijhandelsassociatie (EFTA) die ook lid zijn van de Europese Economische Ruimte (EER), zoals bijvoorbeeld Noorwegen.<sup>169</sup> Bedrijven die gevestigd zijn in de EU, maar waarvan de eigenaren uit niet-EU en niet-geassocieerde landen komen kunnen ook deelnemen als de lidstaat waarin het bedrijf gevestigd is garanties afgeeft dat Europese veiligheidsbelangen niet worden geschaad.<sup>170</sup>

Hoewel het besluit over derde landen nog niet op alle punten vastligt, is er geen animo onder de EU-lidstaten en de Commissie om het voorlopige akkoord open te breken. Het akkoord dat nu op tafel ligt is restrictiever dan het Nederlandse kabinet graag had gezien, omdat het veel barrières opwerpt voor deelname van bedrijven uit (met name niet-geassocieerde) derde landen. Anders dan bij Pesco ziet het kabinet bij het Europees Defensiefonds echter in dat het fonds gaat over EU-geld en dat het niet in de rede ligt dat bedrijven uit derde landen van deze gelden kunnen profiteren. Deze landen dragen immers ook niet bij aan het Meerjarig Financieel Kader. Ook is een meerderheid van de EU-lidstaten tegen een soepelere regeling. Het Nederlandse kabinet kan zich daarom vinden in het bereikte akkoord.

## 5.4 Conclusies

### Een belangrijke rol voor EU-lidstaten

- Het Nederlandse streven om een grote betrokkenheid van de lidstaten bij het vaststellen van de werkprogramma's voor het EDF te realiseren is grotendeels geslaagd. Nederland vindt hiervoor brede steun bij andere lidstaten. De Commissie is voor het succes van het EDF afhankelijk van steun van de lidstaten en heeft daarom een luisterend oor.
- De nieuwe rol van de Europese Commissie heeft grote gevolgen voor de interinstitutionele verhoudingen op het gebied van militaire capaciteitenontwikkeling. Met de uitbreiding van de Commissie op het gebied van defensie, en de defensie-expertise die daarbij wordt aangetrokken, dreigt de Commissie het belang van het Europees Defensie Agentschap te reduceren. Daarbij rijst de vraag hoe het EDA en de Commissie zich in de toekomst tot elkaar moeten verhouden op het gebied van capaciteitenontwikkeling. Het kabinet heeft daarover (nog) geen positie ingenomen.
- De capaciteitstekorten van het CDP worden meegenomen bij het vaststellen van de werkprogramma's voor het Europees Defensiefonds. De Commissie legt tot nu toe echter meer nadruk op het versterken van de Europese defensiemarkt dan op het oplossen van de Europese capaciteitstekorten. Als de Commissie meer eigen expertise opbouwt kunnen spanningen ontstaan tussen industriële belangen en militaire capaciteitsbehoeften.
- Om de prioritering van het Europees Defensiefonds effectief te kunnen beïnvloeden, is het voor het Nederlandse kabinet belangrijk dat het zijn informatiepositie bij de Commissie versterkt. Op dit moment zijn er relatief weinig Nederlanders werkzaam bij de Commissie. Ook levert Nederland in vergelijking tot andere EU-lidstaten weinig experts voor de database van onafhankelijke experts, die worden geconsulteerd bij het opstellen van de werkprogramma's voor het EDF.

### Gelijke kansen, ook voor het mkb

- Samen met andere lidstaten met een kleine defensie-industrie is het Nederland gelukt om een aantal voorwaarden binnen het EDF te realiseren die de positie van het mkb kunnen versterken: de bonus voor het betrekken van het mkb en de voorwaarde dat bedrijven uit ten minste drie lidstaten moeten deelnemen. Door druk van de lidstaten met een grote defensie-industrie zijn deze voorwaarden echter minder streng dan kleine lidstaten voor ogen staat.

- Het kabinet heeft niet kunnen voorkomen dat de mogelijkheid voor directe gunning (direct awards) is opgenomen in de verordening, waardoor een deel van het EDF-budget kan worden uitgezonderd van competitie. Samen met andere kleine lidstaten zoals Denemarken is het Nederland wel gelukt om af te dwingen dat wanneer financiering via direct awards wordt toegekend, de toeleveringsketen wordt opengesteld voor competitie. Grensoverschrijdende deelname is bij directe gunning echter geen voorwaarde voor financiering.
- Nederlandse beleidsmakers hebben veel energie en tijd gestoken in het verbeteren van de toegang van het mkb tot het Europees Defensiefonds. Om de positie van het mkb echt te versterken is echter meer nodig dan markttoegang. Het mkb zelf moet ook voldoende competitief zijn en investeren om betrokken te worden bij de Europese consortia. Op dat gebied zijn nog veel stappen te zetten.

### Soepele deelname van derde landen

- Het Nederlandse kabinet heeft, samen met Zweden, een coalitie aangevoerd van landen die pleitte voor soepele toegang van (bedrijven uit) derde landen tot het EDF. Het voorlopige akkoord dat hierover is bereikt, is restrictiever dan beoogd door het kabinet. Een meerderheid van de EU-lidstaten is echter tegen een soepelere regeling.

### Positiebepaling Nederland ten aanzien van het Europees Defensiefonds

- De Interdepartementale Coördinatiegroep voor Europese defensiesamenwerking is een goed initiatief, waar de betrokken ministeries, de kennisinstituten en het bedrijfsleven effectief samenwerken.
- De ICG is opgericht voor de afstemming van Europese defensiesamenwerking in brede zin, maar richt zich vooralsnog met name op het Europees Defensiefonds. De coherentie tussen (de Nederlandse inzet ten aanzien van) CARD, PESCO en het EDF wordt echter steeds belangrijker, waardoor het belang van een interdepartementaal coördinatieforum toeneemt.



## 5.5 Aanbevelingen

### Voor de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Blijf in EU-verband aandacht vragen voor de rol van lidstaten en de behoeften van krijgsmachten bij de programmering van EDF-werkprogramma's.
- Investeer in Nederlandse contacten bij het nieuwe Directoraat-Generaal voor Defensie-industrie en Ruimtevaart van de Europese Commissie.
- Vergroot het aandeel Nederlandse experts in de Commissie-database voor onafhankelijke experts.
- Formuleer een standpunt over de door Nederland gewenste rolverdeling tussen de Commissie en het Europees Defensie Agentschap op het gebied van capaciteitenontwikkeling.
- Benut de Interdepartementale Coördinatiegroep voor Europese defensiesamenwerking als forum voor de afstemming van de Nederlandse inzet ten aanzien van CARD, Pesco en het EDF, en de samenhang tussen deze instrumenten.



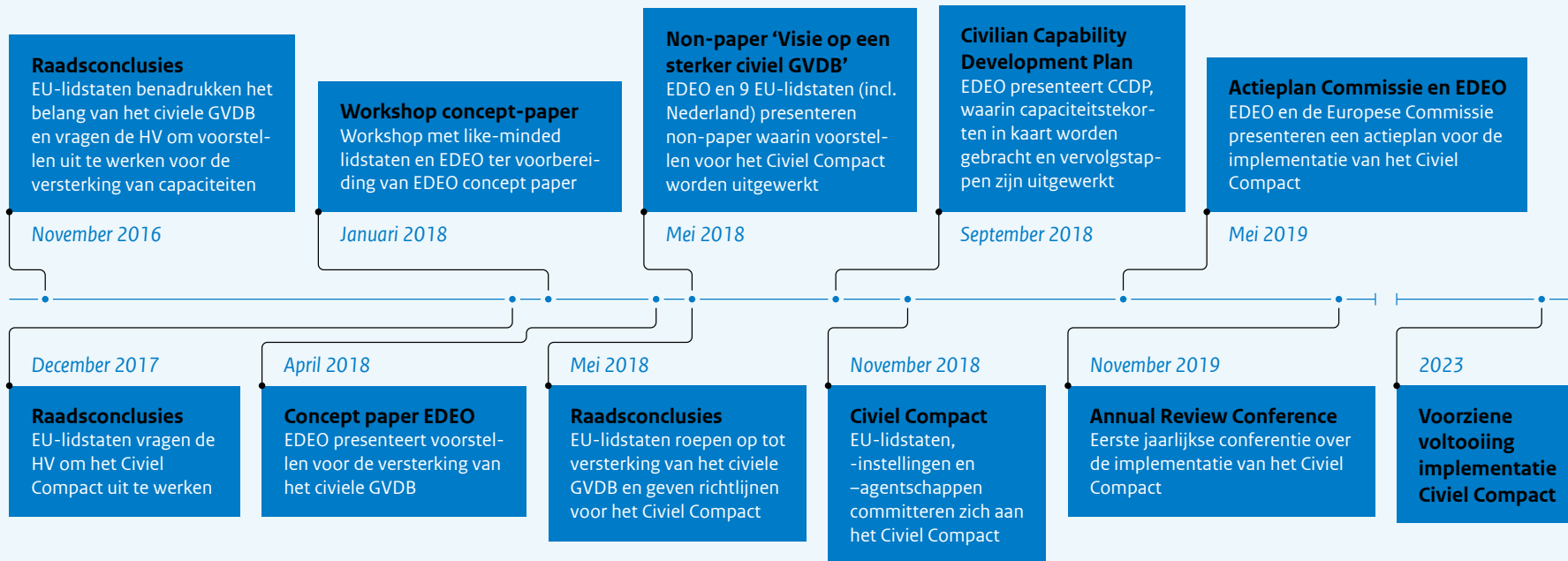
## 6 *Civiel Compact*





Figuur 6.1: Civiel Compact

## Tijdslijn: Civiel Compact





## Box 6.1: Het Civiel Compact

Het Civiel Compact is een politieke overeenkomst over de versterking van de civiele component van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid.<sup>6c</sup> In het Compact – bestaande uit tien strategische richtlijnen en 22 politieke afspraken – worden strategische doelstellingen voor het civiele GVDB geformuleerd en committeren EU-lidstaten, EU-instellingen (de Europese Dienst voor Extern Optreden en de Europese Commissie) en relevante EU-agentschappen (zoals Frontex en Eurojust) zich aan de uitvoering daarvan.

Het doel van het Civiel Compact is de capaciteit van de EU te vergroten om civiele missies uit te kunnen voeren. Daarvoor is volgens het Compact een “kwalitatieve en kwantitatieve sprong voorwaarts” nodig: het ontbreekt de EU op dit moment aan de juiste en voldoende middelen en personeel.<sup>171</sup> Het Compact bestaat uit drie pijlers (zie figuur 6.1)

Het Civiel Compact vormt daarmee het strategische kader voor de ontwikkeling van het civiele GVDB voor de komende jaren. De politieke afspraken die zijn gemaakt zijn, anders dan bij bijvoorbeeld PESCO het geval is, niet juridisch bindend. Wel is er een jaarlijks herzieningsproces waarbij EU-lidstaten de gemaakte voortgang bespreken. De lidstaten, instellingen en agentschappen hebben afgesproken om de implementatie van het Compact in 2023 te voltooien.

## 6.1 Totstandkoming Civiel Compact

Civiele missies zijn sinds het begin onderdeel van het veiligheids- en defensiebeleid van de EU. EU-lidstaten met een neutrale traditie (zoals Zweden en Finland) nemen bij de ontwikkeling van het GVDB initiatief voor deze civiele component. Dit uit vrees dat een uitsluitend militair GVDB zal leiden tot militarisering van de EU.<sup>172</sup> Zij bepleiten dat een militaire respons alleen niet genoeg is en dat civiel crisismanagement een belangrijk instrument is voor stabiliteit en ontwikkeling.<sup>173</sup> Civiele missies worden daarom toegevoegd aan de toolbox van de EU. Het vermogen om zowel civiele als militaire missies en operaties uit te voeren, en deze geïntegreerd in te zetten, onderscheidt de EU van andere Europese veiligheidsactoren, zoals de OVSE en de NAVO.

Sinds de start van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid is ongeveer twee-derde van de EU missies en operaties civiel van aard. Op dit moment gaat het om 11 van de 17 missies en operaties.<sup>174</sup> Ondanks de belangrijke plaats die civiele missies innemen binnen het GVDB is de civiele component echter jarenlang een ondergeschoven kindje. De aandacht van de EU-lidstaten gaat vooral uit naar de militaire tak van het GVDB. En hoewel in de beginperiode ambitieuze civiele missies van start gaan in Afghanistan (EUPOL Afghanistan), Kosovo (EULEX Kosovo) en Georgië (EUMM Georgië), nemen de ambities voor en omvang van civiele missies in de jaren daarna af.<sup>175</sup> Als gevolg daarvan zijn er structurele problemen bij de planning, inzet en uitvoering van missies.

Het gebrek aan politieke aandacht voor het civiele GVDB verandert na de publicatie van de EU Global Strategy in 2016. De EUGS zorgt voor momentum voor het versterken van militaire capaciteiten en de ontwikkeling van de drie instrumenten die in de voorgaande hoofdstukken zijn besproken. Op civiel vlak blijft dat momentum in eerste instantie uit. Hoge Vertegenwoordiger Mogherini neemt daarom het initiatief om ook op civiel vlak stappen te zetten voor de verbetering van capaciteitenontwikkeling.<sup>176</sup> Dit initiatief krijgt steun van de EU-lidstaten tijdens de Europese Raad van november 2016, waar zij afspreken om het civiele GVDB te versterken.<sup>177</sup> Daarbij worden drie stappen doorlopen. De eerste stap is een concept paper, in april 2018 gepresenteerd door de Europese Dienst voor Extern Optreden, met een visie op het toekomstige civiele GVDB. De tweede stap is de herziening van het civiele Capability Development Plan (CCDP) in september 2018, waarin de hiervoor

<sup>6c</sup> Met ‘civiel’ wordt in dit rapport het niet-militaire deel van het GVDB bedoeld. Hieronder vallen o.a. politietaken, rechtsstatelijkheid en civiele overheidstaken.





benodigde middelen worden geïdentificeerd. Deze twee documenten worden vervolgens in november 2018 politiek ondersteund door het Civiel Compact, waarmee EU-lidstaten, -instellingen en -agentschappen zich committeren aan de ontwikkeling van het civiele GVDB.

Tijdens het voorbereidingstraject behoort Nederland, samen met Duitsland, Denemarken, Zweden, Finland, Italië, Oostenrijk, Estland en Bulgarije tot een kopgroep van gelijkgestemde (“like-minded”) lidstaten die zich willen inzetten voor de versterking van het civiele GVDB. Deze groep wordt in 2018 samengesteld op initiatief van Duitsland. Daarna komt de groep regelmatig bijeen om het civiele GVDB te bespreken. In januari 2018 bespreekt de groep bijvoorbeeld samen met de Europese Dienst voor Extern Optreden een eerste versie van het conceptpaper, dat pas later met de andere EU-lidstaten wordt gedeeld.<sup>178</sup> Ook schrijft de groep met de EDEO een non-paper waarin de eerste contouren van het Civiel Compact worden uitgewerkt.<sup>179</sup> Hierdoor heeft het Nederlandse kabinet een goede informatiepositie tijdens de ontwikkeling van het Compact en kan het vroeg invloed uitoefenen op de inhoud daarvan.<sup>180</sup> Dit wordt versterkt door het goede contact tussen Nederlandse gedetacheerden bij de EDEO en Nederlandse beleidsmakers.<sup>181</sup>

## 6.2 Nederlandse doelstellingen ten aanzien van het Civiel Compact

In aanloop naar het Civiel Compact heeft het Nederlandse kabinet de volgende doelstellingen geformuleerd:<sup>182</sup>

### Concrete versterking civiele missies

- Het kabinet wil dat het Compact leidt tot concrete stappen ter versterking van het civiele Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid. Het compact moet leiden tot flexibelere en effectievere civiele missies en hogere bijdragen van EU-lidstaten daaraan. Het kabinet zet daarbij bijvoorbeeld in op modulaire mandaten, die het mogelijk maken om kleinere groepen experts voor een beperkte duur toe te voegen aan civiele missies.

### Een inclusief proces

- Het Nederlandse kabinet pleit voor een inclusief civiel compact dat wordt ondertekend door zowel EU-lidstaten als EU-instellingen (Raad,<sup>dd</sup> Commissie en Europese Dienst voor Extern Optreden) en relevante EU-agentschappen (zoals de Europese Grens- en Kustwacht Frontex en Eurojust). Dit is voor het kabinet belangrijk om GVDB-missies, Commissie-instrumenten en EU-agentschappen geïntegreerd in te kunnen zetten.

### Uitbreiding van prioriteiten

- De Feira-prioriteiten, waarin de taken van het civiel GVDB zijn vastgelegd, moeten volgens het kabinet worden uitgebreid zodat civiele GVDB-missies een rol kunnen spelen bij conflictpreventie en stabilisatie (naast capaciteitsopbouw).
- In het takenpakket voor het civiele GVDB moet volgens het kabinet bovendien een duidelijke link worden gelegd naar nieuwe veiligheidsdreigingen, waaronder terrorisme en irreguliere migratie.
- Ook wil het kabinet meer aandacht voor gendersensitiviteit binnen civiele GVDB-missies (gender mainstreaming) en wil het het aandeel vrouwen in missies verhogen.

---

<sup>dd</sup> Omdat de Raad geen zeggenschap heeft over nationale bevoegdheden van de lidstaten, is er gekozen voor ‘Conclusies van de Raad en van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten’.

## 6.3 Resultaten Civiel Compact

### Concrete versterking civiele missies

Als onderdeel van de like-minded groep is het Nederlandse kabinet een van de pleitbezorgers van het Civiel Compact. Het ziet in het Compact de mogelijkheid om politieke steun te verkrijgen voor een concrete versterking van civiele missies. Het kabinet vindt dit belangrijk omdat het juist in de civiele component, en de mogelijkheden die ze biedt voor civiel-militaire samenwerking en de geïntegreerde inzet van EU-middelen, de meerwaarde ziet van het GVDB.<sup>183</sup> Door de verdere versterking van de civiele component kan de EU een bijdrage leveren aan stabilisatie en opbouwprocessen, wat bijvoorbeeld de NAVO niet kan.

Een van de belangrijkste uitdagingen voor civiele missies is het gebrek aan voldoende geschikt personeel. De expertise die nodig is binnen deze missies – bijvoorbeeld op het gebied van rechtsstatelijkheid en grensmanagement – is schaars.<sup>184</sup> Bovendien is niet alleen bij civiele GVDB-missies behoefte aan deze expertise. De missies moeten voor experts concurreren met lidstaten die expertise nodig hebben voor binnenlandse taken, EU-agentschappen zoals de onlangs uitgebreide Europese Grens- en Kustwacht Frontex en andere organisaties die civiele experts uitzenden – zoals de VN en de OVSE. Daarnaast betekent een uitzending binnen een civiele missie vaak een onderbreking van de loopbaan (voor uitgezonden personeel) en is het carrièreperspectief binnen civiele missies nihil (voor gecontracteerd personeel). Ook is civiel personeel niet altijd op het juiste moment beschikbaar, omdat het anders dan militairen niet stand-by staat voor uitzending. Hierdoor kampen civiele GVDB-missies al jaren met een tekort aan personeel. Bovendien vragen de extra taken die zijn geformuleerd voor het civiele GVDB (onder andere het tegengaan van irreguliere migratie, grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit en terrorisme) om nieuwe en uitgebreidere expertise.

Het personeel voor civiele GVDB-missies bestaat uit gedetacheerden (betaald door de lidstaten) en gecontracteerden (betaald vanuit het EU-budget). In het EU-verdrag is opgenomen dat EU-missies en -operaties moeten worden uitgevoerd met personeel en middelen die geleverd worden door de lidstaten.<sup>185</sup> Het aantal experts dat lidstaten uitzenden daalt echter al jaren. Tussen 2010 en 2016 is het aandeel van gedetacheerd personeel (ten opzichte van gecontracteerd personeel) afgenomen van 83 naar 65 procent.<sup>186</sup>

Hierdoor vallen missies vaak terug op gecontracteerd personeel. Doordat missies eerst moeten proberen om gedetacheerd personeel te vinden, duurt het vaak lang voordat posities ingevuld zijn.<sup>187</sup> Daarnaast daalt de politieke betrokkenheid van lidstaten als ze zelf geen experts uitzenden naar missies. En de kosten voor gecontracteerd personeel komen voor rekening van de missie (en niet van de lidstaten, zoals bij detachering het geval is).

Het verhogen van de bijdragen van lidstaten is om bovenstaande redenen een speerpunt voor het Nederlandse kabinet. Nederland deelt dan ook de opvatting van het Civiel Plannings- en Uitvoeringsvermogen (CPCC), namens de Europese Dienst voor Extern Optreden penvoerder van het Compact, dat het hoofddoel van het Compact moet zijn om de rekrutering van gedetacheerd missiepersoneel te verbeteren. Dit standpunt wordt breed gedeeld door andere lidstaten. Bovendien is de noodzaak van verbeterde rekrutering al vaker besproken in de jaren voorafgaand aan het Compact.<sup>188</sup> Het is dan ook het eerste, en meest concrete, commitment dat in het Compact is opgenomen. In het Compact spreken EU-lidstaten af om het aandeel van gedetacheerd missiepersoneel te verhogen tot ten minste 70 procent.<sup>189</sup> Dat dit geen vanzelfsprekendheid is wordt duidelijk zichtbaar in het eerste jaar na het Compact: het aandeel van gedetacheerd personeel nam in de maanden na het Compact af in plaats van toe.<sup>190</sup>

Om het uitzenden van civiel personeel eenvoudiger te maken pleit het Nederlandse kabinet voor flexibelere en kortere uitzendingen.<sup>ee</sup> Zo moet het ook gemakkelijker worden met GVDB-missies snel te reageren op nieuwe ontwikkelingen in het missiegebied. Het kabinet neemt het initiatief voor het opzetten van modulaire teams die voor korte duur aan een missie kunnen worden toegevoegd.<sup>191</sup> Het wil snel concrete resultaten behalen door middel van een pilotproject. Onder andere lidstaten is brede steun voor flexibele mandaten en de mogelijkheid hiervoor wordt in het Compact opgenomen.<sup>192</sup> Ook het pilotproject wordt gerealiseerd: in oktober 2019 wordt een gespecialiseerd team uitgezonden voor een kortdurende (tweeweekse) missie in Niger.

<sup>ee</sup> Het kabinet pleit tegelijkertijd voor langere mandaten voor civiele missies. Flexibelere en kortere uitzendingen hebben alleen invloed op de omvang van missies, niet op de duur daarvan.



Naast flexibele uitzendingen zet het kabinet zich ook in voor verbeterde training en betere selectieprocedures. Zo pleit Nederland onder andere voor betere coördinatie van trainingen, omdat de voorbereiding van civiel personeel vaak tekortschiet. De voorbereiding van militairen is veel langduriger en uitgebreider dan de voorbereiding van civiel personeel momenteel.<sup>193</sup> Het kabinet stelt daarom voor civiel personeel mee te laten draaien bij militaire trainingen. Dit stuit echter op weerstand van verschillende lidstaten vanwege de grote verschillen tussen civiele en militaire trainingsbehoeften.<sup>194</sup>

### Een inclusief proces

De personele bijdragen van EU-lidstaten aan civiele GVDB-missies verschillen sterk. De afgelopen jaren zijn missies in toenemende mate afhankelijk van een relatief kleine groep lidstaten. De top-8 van bijdragende landen levert in 2019 bijna 70% procent van het totaal aan gedetacheerd personeel.<sup>195</sup> Om de steun voor het civiele GVDB te verbreden en meer lidstaten te laten bijdragen maakt het Nederlandse kabinet zich hard voor een inclusief proces in de aanloop naar het Civiel Compact. Andere lidstaten, aangevoerd door Duitsland, pleiten juist voor het starten van een 'civiel Pesco', een kopgroep van lidstaten die sneller en intensiever samenwerken.<sup>196</sup> Het Nederlandse kabinet is daar tegen gekant, omdat het vreest de steun van lidstaten die al minder bijdragen dan helemaal te verliezen. Ook binnen de like-minded groep waakt Nederland voor het zetten van al te grote stappen, waardoor de ontwikkeling van het Compact als project van een kleine groep lidstaten gezien zou worden.<sup>197</sup> Toch leidt de informatievoorsprong van de groep like-minded lidstaten tot irritatie bij andere lidstaten.<sup>198</sup> Waar de like-minded lidstaten bijvoorbeeld worden betrokken bij een brainstorm over het concept paper van de Europese Dienst voor Extern Optreden, krijgen andere lidstaten dat paper pas kort voor de Raadsvergadering te zien.<sup>199</sup> Voor de steun voor het Compact heeft dat uiteindelijk geen gevolgen: alle lidstaten committeren zich daaraan.

Verschiedende respondenten zijn echter ook kritisch over het ambitieniveau van het Compact.<sup>200</sup> Door in te zetten op een inclusief Compact, heeft Nederland namelijk op zijn eigen ambities in moeten leveren. Het kabinet is akkoord gegaan met een laagdrempelige formulering van de commitments zonder kwantificering. Om unanieme steun onder de lidstaten te verkrijgen zijn de doelstellingen zo opgesteld dat ook lidstaten met minder hoge ambities voor het civiele GVDB akkoord kunnen gaan. De gemaakte afspraken zijn daardoor

weinig vernieuwend. Het is de vraag of het Compact daarmee leidt tot de omslag die nodig is om het civiel GVDB significant te versterken.

Het Nederlandse kabinet zet ook in op steun voor het Compact bij EU-instellingen (Commissie, EDEO en de Raad) en relevante EU-agentschappen (zoals Frontex). Doordat interne en externe veiligheidsvraagstukken, zoals irreguliere migratie en grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit steeds sterker verweven zijn, bewegen die partijen zich in toenemende mate op dezelfde terreinen als civiele GVDB-missies. Het kabinet pleit voor een geïntegreerde inzet van de verschillende EU-instrumenten en versterkte samenwerking tussen de betrokken actoren.<sup>201</sup> Steun van deze partijen voor het Civiel Compact is daarom voor Nederland cruciaal. Dit standpunt wordt door andere lidstaten breed gedeeld.<sup>202</sup> De uiteindelijke ondertekening door alle lidstaten, de instellingen en de agentschappen, toont aan dat het doel behaald is. In het Compact wordt het belang van samenwerking tussen lidstaten, instellingen en agentschappen onderstreept.

### Uitbreiding van prioriteiten

Een belangrijk discussiepunt in aanloop naar het Civiel Compact is het takenpakket dat civiele missies moeten kunnen uitvoeren. Tijdens de Europese Raad in Feira in 2000, waar het startschot is gegeven voor de civiele component van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid, zijn politietaken, rechtsstatelijkheid, civiele overheidstaken en hervorming van de veiligheidssector als prioriteiten geformuleerd.<sup>203</sup> Het Nederlandse kabinet wil dit takenpakket uitbreiden, zodat civiele missies ook een rol kunnen spelen bij conflictpreventie en stabilisatie.<sup>204</sup> In het takenpakket moet volgens het kabinet bovendien een duidelijke link worden gelegd met nieuwe veiligheidsdreigingen, waaronder terrorisme en irreguliere migratie. Dit stuit op bezwaren van onder andere Frankrijk en Spanje, die stellen dat andere EU-actoren, zoals de Commissie of Frontex beter toegerust zijn voor deze taken.<sup>205</sup> Een meerderheid van de EU-lidstaten is echter voor uitbreiding van het takenpakket. Bovendien zijn de taken van civiele missies de facto al uitgebreid: de civiele GVDB-missies in de Sahel (EUCAP Sahel Mali en EUCAP Sahel Niger) richten zich bijvoorbeeld al op het tegengaan van irreguliere migratie, grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit en terrorisme. In het Compact is daarom opgenomen dat civiele missies ook kunnen worden ingezet in reactie op nieuwe veiligheidsdreigingen – hoewel de Feira-prioriteiten de kern blijven.



De uitbreiding van het takenpakket van het civiele GVDB heeft tot gevolg dat de Commissie, EU-agentschappen en civiele missies zich in toenemende mate op dezelfde terreinen zullen gaan begeven. Het belang van een duidelijke rolverdeling om overlap en tegenstrijdigheden te voorkomen neemt daardoor toe. Ook is er een risico dat het verbeteren van de situatie in de missielanden naar de achtergrond verdwijnt wanneer civiele EU-missies in toenemende mate worden gebruikt om binnenlandpolitieke belangen te dienen, zoals het tegengaan van irreguliere migratie richting Europa.

Naast een uitbreiding van het takenpakket wil het Nederlandse kabinet ook meer aandacht voor gender-sensitiviteit binnen civiele GVDB-missies. De grotere inzet van civiele gender-experts in GVDB-missies is daarbij een van de speerpunten van Nederland, evenals het verhogen van het aantal uitgezonden vrouwen in missies. In 2017 wordt er een verwijzing naar mensenrechten en gender-aspecten toegevoegd aan de rapportagerichtlijnen voor civiele missies.<sup>206</sup> Ook in de discussies ter voorbereiding van het Compact zet Nederland hierop in. Andere lidstaten steunen deze inzet.<sup>207</sup> In het Compact is opgenomen dat gendersensitiviteit in alle activiteiten wordt meegenomen en committeren lidstaten zich aan het vergroten van het aantal vrouwelijke experts in missies. Deze uitdaging is groter geworden nu meer personeel moet worden geleverd. De vergroting van de personele capaciteit heeft in voorgaande jaren tot gevolg gehad dat het aandeel van vrouwen in missies daalt.<sup>208</sup> Bovendien zenden lidstaten die nu relatief weinig bijdragen aan civiele missies (en dus meer moeten gaan leveren) relatief minder vrouwen uit.<sup>209</sup>

### Implementatie van het Compact

Het Civiel Compact bevat veel beloftes om het civiele GVDB te versterken. Om deze beloftes waar te maken zullen de komende drie jaar grote stappen moeten worden gezet. De jaarlijkse herzieningsconferenties die door de EDEO worden georganiseerd zijn belangrijke momenten om vervolgstappen op zowel landen- als EU-niveau te identificeren. In aanloop naar deze conferentie stellen lidstaten Nationale Implementatieplannen op (NIPs), waarin zij aangeven hoe zij invulling willen geven aan de gedane toezeggingen, bijvoorbeeld hoe er een beter carrièreperspectief geboden kan worden aan uitgezonden personeel.<sup>210</sup> Het aanleveren van deze NIPs is echter niet verplicht. Voorafgaand aan de herzieningsconferentie eind 2019 leverden bijvoorbeeld 13 EU-lidstaten een NIP aan. Dit maakt het lastig om een compleet beeld te krijgen van de gemaakte voortgang.

## 6.4 Conclusies

### Totstandkoming Civiel Compact

- Het Nederlandse kabinet is goed gepositioneerd bij de totstandkoming van het Civiel Compact. Door deel te nemen aan de like-minded groep en door goede contacten bij de Europese Dienst voor Extern Optreden is het kabinet op de hoogte van de ontwikkelingen en kan het vroeg invloed uitoefenen op de inhoud van het Compact.

### Concrete versterking civiele missies

- Het Civiel Compact geeft een politieke impuls aan het civiele GVDB. Het bevat belangrijke afspraken die kunnen leiden tot een significante versterking van civiele missies. De grootste meerwaarde van het Compact is de steun die EU-lidstaten, instellingen en agentschappen hebben uitgesproken voor de versterking van het civiele GVDB.
- Vooral nog leidt het Compact echter niet tot de stappen die nodig zijn om de gemaakte afspraken in 2023 te kunnen realiseren. Om het Compact meer dan een papieren tijger te maken is het essentieel dat lidstaten hun bijdragen aan en inzet voor het civiele GVDB significant verhogen.
- De jaarlijkse herzieningsconferenties zijn belangrijke momenten om de voortgang te bewaken. Voor het slagen ervan is het van belang dat EU-lidstaten – waaronder Nederland – hun Nationale Implementatie Plannen voorafgaand aan de conferentie invullen. Dat is op dit moment nog niet het geval.
- De Nederlandse inzet op modulaire mandaten is succesvol vertaald in de mogelijkheid om gespecialiseerde teams toe te voegen aan civiele missies. Een eerste concreet resultaat is geboekt met de inzet van een gespecialiseerd team in Niger.

### Een inclusief proces

- De Nederlandse inspanningen om een brede groep actoren steun uit te laten spreken voor het Civiel Compact, zijn door andere lidstaten ondersteund. Alle EU-lidstaten, instellingen en relevante EU-agentschappen hebben zich gecommitteerd aan de uitvoering van het Compact.
- Door in te zetten op een inclusief Compact heeft het kabinet af moeten doen aan zijn eigen ambities. Doelstellingen zijn laagdrempelig geformuleerd en vaak niet voorzien van kwantitatieve targets.

### Uitbreiding van prioriteiten

- In lijn met de Nederlandse inzet is het takenpakket voor het civiele GVDB uitgebreid. Civiele GVDB-missies kunnen hierdoor een rol kunnen spelen bij conflictpreventie en stabilisatie (naast capaciteitsopbouw) en reageren op nieuwe veiligheidsdreigingen.
- De uitbreiding van het takenpakket heeft tot gevolg dat de Commissie, EU-agentschappen en civiele GVDB-missies zich in toenemende mate op dezelfde terreinen zullen gaan begeven. Het belang van een duidelijke rolverdeling om overlap en tegenstrijdigheden te voorkomen neemt daardoor toe.
- Dat Nederland aandacht vraagt voor gender-sensitiviteit en de verhoging van het aantal vrouwen in GVDB-missies wordt breed gesteund en komt terug in het Compact. Deze uitdaging is alleen maar groter en urgenter geworden nu meer personeel moet worden geleverd, ook door lidstaten die over het algemeen relatief minder vrouwen uitzenden.

## 6.5 Aanbevelingen

### Voor het ministerie van Buitenlandse Zaken

- Hou de Nederlandse voortrekkersrol vast bij de implementatie van het Civiel Compact. Breng in kaart welke stappen Nederland moet zetten om in 2023 te voldoen aan de gemaakte afspraken. Formuleer daarbij concrete doelstellingen om het aantal door Nederland uitgezonden experts te verhogen.
- Zet in EU-verband in op stroomlijning van het jaarlijkse herzieningsproces, zodat lidstaten hun implementatieplannen op gelijke wijze en voorafgaand aan de jaarlijkse conferentie aanleveren.
- Zet bij het vaststellen van mandaten voor civiele GVDB-missies in op de verheldering van de rol van deze missies in relatie tot andere EU-instrumenten en actoren.
- Blijf in EU-verband aandacht vragen voor het verhogen van het aantal vrouwen in GVDB-missies.



**7 De kloofgedicht?**





De instrumenten die centraal staan in dit rapport – CARD, Pesco, het Europees Defensiefonds en het Civiel Compact – zijn ontwikkeld om de kloof te dichten tussen de politieke ambities voor het GVDB van de EU en de civiele en militaire capaciteiten die daartegenover staan. De komende jaren zal duidelijk worden of EU-lidstaten in hun opzet zullen slagen. Hoewel de eerste stappen zijn gezet, is het nu nog te vroeg om van echte resultaten te spreken. Met name bij het ontwikkelen van militair materieel zal het nog enkele jaren duren voordat de uitkomsten hiervan kunnen worden beoordeeld. Wel is duidelijk dat de uitdaging waar de EU-lidstaten voor staan de afgelopen jaren alleen maar groter is geworden. De ambities voor de EU als veiligheidsactor zijn met de EU Global Strategy verder verhoogd, terwijl EU-lidstaten, onder andere door het vertrek van het Verenigd Koninkrijk, minder capaciteiten hebben om deze ambities te vervullen. Ondanks de nieuwe initiatieven binnen het GVDB zijn Europese civiele en militaire capaciteiten niet significant gegroeid.<sup>211</sup> De kloof is vergroot.

Op militair vlak laten jarenlange bezuinigingen op nationale defensiebegrotingen hun sporen na. Dit gaat met name ten koste van investeringen in materieel, dat in aantallen drastisch is afgenomen en bovendien vaak oud en slecht onderhouden is.<sup>212</sup> Het gebrek aan investeringen is echter niet de enige oorzaak van de vergroting van de kloof tussen ambities en capaciteiten. Door een gebrek aan samenwerking is er een hoge mate van duplicatie en fragmentatie van defensiecapaciteiten. Het maken van defensieplanningen is nog vaak een nationale aangelegenheid waarbij samenwerkingsmogelijkheden een ondergeschikte rol spelen. Die komen pas in beeld nadat de plannen zijn gemaakt. Doordat nationale planningscycli niet op elkaar aansluiten en het nationale besluitvormingsproces in individuele lidstaten al is doorlopen, gaan mogelijkheden om samen te werken verloren. CARD kan een rol spelen bij de synchronisatie van Europese defensieplannen. Tot nu toe wordt CARD echter gebruikt om het Europese capaciteitslandschap in kaart te brengen en leidt het niet tot Europese afspraken over betere aansluiting tussen nationale plannen.

De afgelopen jaren nemen de investeringen van lidstaten in defensiematerieel toe. Europese defensie-uitgaven zijn daardoor weer bijna terug op het niveau van voor de financiële crisis – het startpunt van de jarenlange bezuinigingen. Door de lange ontwikkelingsduur van militaire capaciteiten zal het echter nog jaren duren voordat

deze investeringen zijn vertaald in militair materieel. Ook blijft het aandeel gezamenlijke investeringen achter. In 2018 wordt slechts 18 procent van de Europese militaire capaciteiten gezamenlijk ontwikkeld, een daling ten opzichte van 2017.<sup>213</sup> Daarmee blijven de EU-lidstaten ver uit de buurt van de 35% gezamenlijke ontwikkeling die zij zichzelf ten doel hebben gesteld. Door de jarenlange bezuinigingen en het gebrek aan samenwerking is de Helsinki Headline Goal die in 1999 werd geformuleerd – om in 2003 binnen zestig dagen zestigduizend manschappen te kunnen uitzenden voor de duur van een jaar – nog niet behaald.<sup>214</sup> De Europese Rekenkamer stelt dan ook dat EU-lidstaten op dit moment niet in de buurt komen van de militaire capaciteiten die nodig zijn om het EU-ambitieniveau te realiseren.<sup>215</sup>

Een belangrijk struikelblok bij de gezamenlijke ontwikkeling van militair materieel is de prioritering. De Capability Development Priorities van 2018 zijn heel algemeen geformuleerd. Hierdoor geeft het CDP te weinig richting aan de keuzes die de EU moet maken voor defensieonderzoek, technologie- en capaciteitsontwikkeling – bijvoorbeeld in het kader van Pesco en het EDF.<sup>216</sup> Omdat de EU in alle capaciteitsdomeinen grote tekorten heeft, dreigen prioriteiten te grofmazig te zijn. De output van het Capability Development Plan valt of staat natuurlijk met de kwaliteit van de input. De Verdragsartikelen, de EU Global Strategy en de Raadsconclusies uit november 2016 zijn onvoldoende duidelijk over wat de EU op militair gebied zou moeten kunnen. Dit grijpt terug op de bevindingen van het eerste rapport van deze evaluatie over de voortgaande discussie tussen EU-lidstaten over de defensieambities van de EU.<sup>217</sup> De invulling en interpretatie van Europese strategische autonomie, hoe complementariteit tussen de EU en de NAVO er uit moet zien, wat een ‘Europa dat beschermt’ inhoudt, wat de *Headline Goal* nog betekent en of de *Battlegroups* ook operationele betekenis hebben, zijn vragen die onbeantwoord blijven. Deze vragen moeten een antwoord krijgen om meer richting te geven aan Europese militaire capaciteitsontwikkeling. Het Strategisch Kompas dat op dit moment wordt ontwikkeld kan ertoe dienen om dit antwoord te formuleren.



Op civiel vlak is de kloof tussen ambities en capaciteiten sinds de EU Global Strategy in eerste instantie eveneens groter geworden. Het takenpakket voor het civiele GVDB is uitgebreid, waardoor meer en extra expertise nodig is. Op dit moment komt de EU echter niet in de buurt van de civiele capaciteiten die nodig zijn om de nieuwe doelstellingen te kunnen realiseren. Zo is de doelstelling die tijdens de Europese Raad in Feira in 2000 is geformuleerd (om vijfduizend politieagenten te kunnen uitzenden) nog altijd niet behaald: op dit moment zijn er mandaten voor ongeveer twaalfhonderd posities (gedeeltelijk politieagenten), waarvan minder dan negenhonderd zijn gevuld.<sup>218</sup> Van de door de lidstaten beloofde verhoging van hun bijdrage aan civiele missies is tot nu toe weinig terechtgekomen. Zoals besproken in hoofdstuk 6 nemen de bijdragen van lidstaten aanvankelijk zelfs af.<sup>219</sup> De civiele component blijft daarmee het ondergeschoven kindje binnen het GVDB. Het is de vraag of het Civiel Compact, en de laagdrempelige en niet-gekwantificeerde manier waarop de daarin gemaakte afspraken zijn geformuleerd, leidt tot de omslag die nodig is om het civiele GVDB significant te versterken.





## 8 *Conclusies en aanbevelingen*





**Dit rapport richt zich op de vertaling van de politieke ambities voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU naar concrete civiele en militaire capaciteiten. In hoeverre heeft het Nederlandse kabinet zijn doelstellingen kunnen realiseren ten aanzien van de instrumenten die centraal staan in dit rapport: CARD, PESCO het Europees Defensiefonds en het Civiel Compact? En welke lessen kunnen daaruit worden getrokken? Dit afsluitende hoofdstuk biedt overkoepelende conclusies en aanbevelingen. Ook behandelt het de coherentie tussen de instrumenten en legt het een link met de conclusies en aanbevelingen van het eerste rapport van deze evaluatie (over de plaats van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in de Europese veiligheidsarchitectuur). De conclusies en aanbevelingen die specifiek ingaan op een van de instrumenten zijn in de afzonderlijke hoofdstukken te vinden.**

## 8.1 Van ambities naar capaciteiten

### Conclusie 1

Doordat strategische vraagstukken op Europees niveau onbeantwoord blijven, is er geen logische vertaling van het politieke ambitieniveau voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid naar civiele en militaire capaciteiten. Ook het Nederlandse kabinet laat enkele strategische vragen onbeantwoord.<sup>220</sup>

### Toelichting

- Het gebrek aan overeenstemming op Europees niveau over de politieke prioriteiten voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid, zoals besproken in het eerste rapport van deze evaluatie, verstoort de vertaling van politieke ambities naar civiele en militaire capaciteiten.<sup>221</sup> Doordat cruciale strategische vragen over wat de EU moet kunnen op civiel en militair vlak onbeantwoord blijven, is het niet mogelijk om de behoefte aan capaciteiten concreter te maken. Prioriteiten voor capaciteitsontwikkeling zijn daarom generiek geformuleerd en geven te weinig richting.
- Versterken van civiele en militaire capaciteiten is door het gebrek aan strategische richting van middel tot doel geworden. De vraag welke doelstellingen met deze capaciteiten moeten worden behaald is daarbij binnen de EU uit het oog verloren. Ook in Nederland wordt capaciteitsontwikkeling in toenemende mate als doel op zich gezien. Door de grote capaciteitstekorten hoeft dit op de korte termijn niet te leiden tot problemen. Op de lange termijn kan dit echter leiden tot een incongruentie van einddoelen.

### Aanbeveling voor het Nederlandse kabinet

- Neem een langetermijnpositie in over de rol van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in de Europese veiligheidsarchitectuur, in relatie tot de NAVO.

### Aanbevelingen voor de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Zet in Europees verband in op een gemeenschappelijke positie over de rol van het GVDB.
- Zet in Europees verband in op concrete doelstellingen voor civiele en militaire capaciteiten in het Capability Development Plan en Civilian Capability Development Plan op basis van deze positie.



## 8.2 Coherentie tussen de militaire instrumenten

### Conclusie 2

Door de gelijktijdige (door)ontwikkeling van het CDP, CARD, Pesco en het Europees Defensiefonds sluiten deze instrumenten op dit moment niet altijd goed op elkaar aan.

### Toelichting

- Hoewel er een logische volgorde is bij de militaire instrumenten (CDP, CARD, Pesco en het Europees Defensiefonds), zijn deze instrumenten gelijktijdig ontwikkeld of geactualiseerd. Hierdoor sluiten ze op dit moment niet altijd goed op elkaar aan:
- Het CDP geeft onvoldoende richting voor Pesco en het Europees Defensiefonds. Doordat strategische vraagstukken onbeantwoord blijven, zijn de CDP-prioriteiten te generiek geformuleerd.
- Lidstaten – waaronder Nederland – leveren niet alle gegevens die nodig zijn voor CARD. Hierdoor is het niet mogelijk om een compleet beeld te krijgen van Europese defensie-inspanningen.
- Op dit moment ontbreekt politieke besluitvorming over de uitkomsten van CARD. Hierdoor is er geen vertaling van CARD naar nationale defensieplannen en vervolgstappen die lidstaten in Pesco- of EDF-verband moeten zetten.
- Pesco-projecten waarin capaciteiten worden ontwikkeld sluiten niet altijd aan op de capaciteitstekorten die in het CDP zijn vastgesteld.
- Het CDP wordt meegenomen bij het vaststellen van de werkprogramma's voor het Europees Defensiefonds. Door de nadruk die de Commissie legt op het versterken van de Europese defensiemarkt, kunnen echter spanningen ontstaan tussen industriële belangen en militaire capaciteitenbehoeften (het CDP).

### Aanbevelingen voor de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Zet in Europees verband in op politieke besluitvorming over de vertaling van het CDP naar vervolgstappen die in Pesco- of EDF-verband moeten worden gezet, en de daarbij behorende taakverdeling tussen lidstaten. Onderzoek of de tweejaarlijkse bespreking van CARD in de Raad hiervoor een geschikt moment is.
- Kijk kritisch naar de 47 opgestarte Pesco-projecten. Voeg gelijksoortige projecten samen, maar durf ook projecten te schrappen die niet bijdragen aan de doelstellingen van Pesco of waarin onvoldoende voortgang wordt geboekt.
- Blijf in Europees verband aandacht vragen voor militaire capaciteitenbehoeften bij de programmering van het EDF.



### Conclusie 3

De snelle ontwikkeling van de militaire instrumenten ging in Nederland soms ten koste van de interdepartementale afstemming en de aandacht voor de coherentie tussen de initiatieven.

### Toelichting

- De militaire instrumenten zijn onder hoge tijdsdruk ontwikkeld. Hierdoor stond de interdepartementale afstemming soms onder druk.
- Op dit moment wordt de Interdepartementale Coördinatiegroep voor Europese defensiesamenwerking nog onvoldoende benut om het Nederlandse beleid ten aanzien van CARD en Pesco en de samenhang tussen de CARD, Pesco en het EDF te bespreken.
- Door een ontoereikende personele bezetting bij het ministerie van Buitenlandse Zaken neemt het ministerie van Defensie de regierol bij het GVDB. Niet alleen de implementatie, maar ook de inrichting van de instrumenten wordt daardoor in toenemende mate aan Defensie gelaten. Het bewaken van de samenhang tussen de verschillende initiatieven door Buitenlandse Zaken komt daardoor in het geding.

### Aanbeveling voor het Nederlandse kabinet

- Benut de Interdepartementale Coördinatiegroep voor Europese defensiesamenwerking ook voor de interdepartementale coördinatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van CARD en Pesco en om de samenhang tussen de instrumenten te bespreken.

### Aanbevelingen voor het ministerie van Buitenlandse Zaken

- Vergroot de rol van het ministerie bij het bewaken van de coherentie tussen de verschillende initiatieven en de Nederlandse inzet hiervoor.
- Investeer in de personele capaciteit voor het GVDB om deze regierol te kunnen vervullen.



## 8.3 Nederland in het Europese krachtenveld

### Conclusie 4

Nederland is een invloedrijke en actieve speler binnen het GVDB, maar de implementatie van CARD, Pesco en het Civiel Compact staat nog onvoldoende op de nationale politieke radar.

### Toelichting

- Nederland speelt een actieve rol in Europa op het gebied van civiele en militaire capaciteitsontwikkeling. Het kabinet heeft over het algemeen heldere standpunten geformuleerd ten aanzien van CARD, Pesco, het EDF en het Civiel Compact.
- Nederland is een invloedrijke speler binnen het GVDB. Ondanks de beperkte personele capaciteit en een sterk internationaal krachtenveld, neemt Nederland initiatief en bouwt het coalities. CARD en het Pesco-project over militaire mobiliteit zijn voorbeelden van positieve agendabepaling door Nederland.
- De voortrekkersrol die Nederland heeft gespeeld ten aanzien van CARD, militaire mobiliteit en het Civiel Compact schept ook verwachtingen. Het behouden van de politieke aandacht voor deze initiatieven in de implementatiefase is een uitdaging door het specialistische karakter daarvan.
- Zonder blijvende politieke druk zal de ontwikkeling van deze initiatieven tot stilstand komen. Daarom is het voor Nederland van belang om ook bij de implementatie het voortouw te nemen.
- De beperkte personele capaciteit voor het GVDB bij het ministerie van Buitenlandse Zaken vormt een risico voor de bestendiging van deze voortrekkersrol.

### Aanbevelingen voor de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Verzeker aandacht voor de implementatie van de instrumenten op politiek niveau. Zorg dat naast technische experts ook beleidsmedewerkers van beide ministeries aan tafel zitten bij de implementatie om de politieke doelstellingen te bewaken en politieke betrokkenheid te verzekeren.
- Houd de Nederlandse voortrekkersrol vast bij de implementatie van CARD, militaire mobiliteit en het Civiel Compact. Breng in kaart hoe en op welke termijn Nederland kan voldoen aan de gemaakte afspraken.

### Aanbeveling voor het ministerie van Buitenlandse Zaken

- Investeer in de personele capaciteit voor het GVDB om de Nederlandse voortrekkersrol te kunnen behouden.



### Conclusie 5

Het Nederlandse kabinet heeft nog geen positie ingenomen over de gewenste rolverdeling tussen de Europese Commissie en het Europees Defensieagentschap op het gebied van militaire capaciteitsontwikkeling. Ook zijn Nederlanders ondervertegenwoordigd bij de Commissie.

### Toelichting

- Met het Europees Defensiefonds is de Europese Commissie een belangrijke speler geworden op het gebied van Europese defensiesamenwerking. Dit heeft grote gevolgen voor de interinstitutionele verhoudingen op het gebied van militaire capaciteitsontwikkeling. Het Nederlandse kabinet heeft nog geen standpunt bepaald over de gewenste rolverdeling tussen de Europese Commissie en het Europees Defensieagentschap op het gebied van capaciteitsontwikkeling.
- Er zijn relatief weinig Nederlanders werkzaam bij de Europese Commissie, zeker bij het nieuwe Directoraat-Generaal Defensie-industrie en Ruimte. Ook zijn Nederlanders ondervertegenwoordigd in de database van nationale experts, die worden betrokken bij de beoordeling van Commissie-programma's.

### Aanbeveling voor het Nederlandse kabinet

- Formuleer een standpunt over de door Nederland gewenste rolverdeling tussen de Commissie en het Europees Defensieagentschap op het gebied van capaciteitsontwikkeling.

### Aanbevelingen voor de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

- Investeer in Nederlandse contacten bij het nieuwe Directoraat-Generaal voor Defensie-industrie en Ruimtevaart van de Europese Commissie.
- Vergroot het aandeel Nederlandse experts in de Commissie-database voor onafhankelijke experts.



# Annex I: Methodologische verantwoording

## Analytische aanpak

De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op interviews met experts en beleidsmedewerkers en een analyse van openbare en interne beleidsdocumenten, wetenschappelijke literatuur en andere publicaties. Het GVDB is een beleidsterrein waarbij veel verschillende actoren – van EU-lidstaten tot EU-instituties – zijn betrokken. Hierdoor is het niet mogelijk om directe causale verbanden te identificeren tussen de Nederlandse inzet en de uitkomsten op Europees niveau (attributie). Deze verbanden kunnen echter wel worden benaderd door het proces dat heeft geleid tot de uitkomsten te analyseren. Daardoor kunnen uitspraken worden gedaan over de bijdrage van Nederland aan EU-beleid (contributie).

## Interviews

### Selectie geïnterviewden

De namen en contactgegevens van geïnterviewden zijn op verschillende manieren geïdentificeerd. Een eerste lijst van respondenten is opgesteld op basis van een stakeholderanalyse en een analyse van overheidsdocumenten en interne stukken. Vervolgens zijn geïnterviewden gevraagd naar suggesties voor personen met aanvullende expertise over het betreffende onderwerp (snowball-sampling). Het onderzoeksteam heeft er zorg voor gedragen dat niet enkel Nederlandse betrokkenen geïnterviewd zijn, maar ook personen uit andere landen die een externe visie konden geven op de door Nederland ingenomen positie in onderhandelingen. Nagenoeg alle mensen die werden gevraagd voor een interview stemden hiermee in. In totaal zijn ongeveer dertig interviews gevoerd.

### Procedure

De interviews zijn uitsluitend gehouden door leden van het onderzoeksteam. Deelname aan een interview geschiedde geheel op vrijwillige basis. Alle geïnterviewden zijn voorafgaand geïnformeerd over het onderwerp van het interview en de overkoepelende studie, zodat zij (mondeling) konden instemmen met deelname. Er is geen gebruik gemaakt van opnameapparatuur, gezien de gevoelige aard van het onderwerp. De interviewverslagen zijn gemaakt op basis van door de onderzoekers tijdens het interview gemaakte notities. Deze informatie is vertrouwelijk behandeld; enkel leden van het onderzoeksteam hadden toegang tot deze verslagen.

Alle interviews zijn persoonlijk afgenomen. Interviews met ambtenaren hebben grotendeels plaatsgevonden op het departement van de geïnterviewde, waaronder het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van de Defensie en de Permanente Vertegenwoordiging van de EU in Brussel. Daarnaast zijn er interviews met externen gevoerd, waaronder wetenschappers en beleidsmedewerkers van Europese instellingen en andere EU-lidstaten.

### Methode

De interviews waren semigestructureerd: er werd voorafgaand aan elk interview een lijst met onderwerpen en vragen opgesteld, maar de precieze onderwerpen die werden besproken hingen af van de rol en ervaring van de respondent. Interviewers stelden veelal open vragen naar de ervaringen en perspectieven van de geïnterviewden, zoals op welke wijze de Nederlandse positie ten aanzien van een bepaald onderwerp tot stand was gekomen.



## Documentenanalyse

Voor de documentenanalyse is gebruik gemaakt van interne berichten, Kamerbrieven en achtergrondliteratuur. Deze documenten zijn gevonden door middel van systematische zoekopdrachten die uitgevoerd zijn in het interne berichtenverkeer, Kamerstukken op [tweedekamer.nl/kamerstukken](https://tweedekamer.nl/kamerstukken), het archiveringssysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken (Sophia) en Google Scholar.

### Interne berichten

De interne berichten zijn gebruikt om een beeld te krijgen van de interne besluitvorming en communicatie over de positiebepaling van Nederland. Dit betrof zowel communicatie tussen de verschillende ministeries, als communicatie tussen Den Haag en de permanente vertegenwoordigingen van Nederland bij de EU en de NAVO en ambassades. Het betreft (concept)nota's, berichtenverkeer, e-mailverkeer en interne verslagleggingen van nationale en internationale overleggen. De onderzoekers hadden enkel toegang tot de interne berichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).

### Kamerstukken en officiële beleidsstukken

De openbare stukken geven onder andere informatie over de doelen en het besluitvormingsproces ten aanzien van de instrumenten, de voorwaarden waaraan de instrumenten volgens het kabinet moesten voldoen, en de informatievoorziening van het parlement door de ministeries.

### Internationale wetenschappelijke en grijze literatuur

De IOB-onderzoekers hebben internationale wetenschappelijke en grijze literatuur geraadpleegd om een beeld te schetsen van het internationale krachtenveld waarin de ontwikkeling van de instrumenten en de Nederlandse positiebepaling hebben plaatsgevonden. Alle documenten (interviewverslagen en documenten) zijn inductief gecodeerd,<sup>ff</sup> wat het mogelijk maakte om centrale thema's te identificeren. Daarnaast maakte het een triangulatie van de bevindingen mogelijk, doordat de codering een helder inzicht gaf in de overlap en inconsistentie tussen informatie uit verschillende bronnen.

---

<sup>ff</sup> Met behulp van de coderingssoftware MAXQDA 2018.





## Annex II: Pesco projecten met Nederlandse deelname

Pesco-project	Doelstelling
Competentiecentrum voor opleidingsmissies van de EU	Opzetten van centrum dat de beschikbaarheid, interoperabiliteit en vaardigheden van personeel in EU-trainingsmissies verbetert.
Geïntegreerde onbemande grondsystemen	Ontwikkeling van onbemande grondsystemen die samen met andere onbemande platforms en/of bemande voertuigen steun kunnen leveren aan grondtroepen.
Maritieme (semi-)autonome systemen voor mijnenbestrijding	Ontwikkeling van (semi-)autonome systemen voor mijnenbestrijding op zee.
Europees beveiligde software gedefinieerde radio (ESSOR)	Ontwikkeling van militaire communicatiesoftware wordt ontwikkeld om de communicatie tussen EU-troepen in gezamenlijke operaties te verbeteren.
Snelle reactieteams bij cyberincidenten	Opzetten van snelle reactieteams om een collectief antwoord te bieden op cyberincidenten. De teams assisteren mogelijk lidstaten, EU-instituties, of GVDB-missies.
Cyber en informatiedomein coördinatie centrum	Ontwikkeling en exploitatie van multinationalaal militair cyber centrum waarbinnen lidstaten cyberdreigingen, incidenten, of specifieke operaties adresseren.
Europees Medisch Commando	Bundelen en managen van Europese medische capaciteiten om de medische ondersteuning in missies en operaties te verbeteren.
Netwerk van logistieke centra in Europa en ondersteuning van operaties	Ontwikkeling van een netwerk van logistieke hubs, waardoor logistieke processen –zoals het opslaan van munitie of transport van en naar missiegebied – gecoördineerd kunnen worden.
Militaire mobiliteit	Initiëren, coördineren en aanjagen van het werk op het gebied grensoverschrijdend militair transport.
Delen van militaire bases (co-basing)	Verbetering van het delen van (militaire) bases en ondersteuningspunten.
Tijdige waarschuwing en interceptie met theater surveillance vanuit de ruimte (TWISTER)	Versterking van de capaciteit om dreigingen vanuit de ruimte beter op te sporen en tegen te gaan.



# Eindnoten

- 1 Europese Dienst voor Extern Optreden, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, juni 2016.
- 2 Europese Commissie, Europees Defensie Actieplannovember 2016.
- 3 Ministerie van Buitenlandse Zaken, “Terms of Reference: Evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de Europese Unie”, Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie, 18 april 2019.
- 4 Ministerie van Buitenlandse Zaken, “Pragmatisme voorbij: het Nederlandse beleid ten aanzien van de rol van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in de Europese veiligheidsarchitectuur”, IOB evaluatie, nog te verschijnen.
- 5 Europese Raad, “Conclusies van het Voorzitterschap”, 10-11 december 1999.
- 6 Voor meer informatie over het CDP, zie: <https://eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/capability-development-plan>.
- 7 Voor meer informatie over de SCCs, zie: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2019/06/27/strategic-context-cases-approved-for-implementation-of-eu-capability-development-priorities>.
- 8 Voor meer informatie over OSRA, zie: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda-os-ra-brochure.pdf>.
- 9 Corentin Brustlein (ed.), “Mutual reinforcement: CSDP and NATO in the face of rising challenges”, Ifri, oktober 2019.
- 10 EU Global Strategy, p. 19.
- 11 EU Global Strategy, p. 45.
- 12 Raad van de Europese Unie, Conclusies van de Raad over de uitvoering van de integrale EU-strategie op het gebied van veiligheid en defensie, 14 november 2016.
- 13 Raad van de Europese Unie, Besluit tot instelling van de permanent gestructureerde samenwerking (PESCO) en tot opstelling van de lijst van deelnemende lidstaten, 11 december 2017.
- 14 Raad van de Europese Unie, Conclusies van de Raad over de implementatie van de EU Global Strategy op het gebied van veiligheid en defensie, 14 november 2016.
- 15 EU Global Strategy, p. 11.
- 16 Interviews met denktankers en Nederlandse en EU-beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 17 Brief van de Minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 21501-28, nr. 125, 26 april 2015.
- 18 Kamerbrief 21501-28, nr. 125, 26 april 2015.
- 19 Kamerbrief 21501-28, nr. 125, 26 april 2015.
- 20 Ministerie van Buitenlandse Zaken, “Pragmatisme voorbij: het Nederlandse beleid ten aanzien van de rol van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in de Europese veiligheidsarchitectuur”, IOB evaluatie, nog te verschijnen.
- 21 Interviews met denktankers en Nederlandse beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 22 Interviews met EU- beleidsmedewerkers.
- 23 Interviews met denktanker en Nederlandse en EU-beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 24 EU Global Strategy, p. 46.
- 25 Kamerbrief 21501-28, nr. 125, 26 april 2015; interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 26 Ibid.
- 27 Brief van de Minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 21501-28, nr. 181, 29 november 2018; interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 28 Europees Defensie Agentschap, “Coordinated Annual Review on Defence (CARD) factsheet”, 26 november 2018.
- 29 Roland van Reybroeck, “What’s in the CARD’s?”, Egmont Instituut, februari 2019, p. 3.
- 30 Europees Defensie Agentschap, CARD factsheet.
- 31 Ibid.
- 32 Ibid.
- 33 Kamerbrief 21 501-28, nr. 125, 26 april 2015.
- 34 Interne stukken.
- 35 Interviews met Nederlandse en EU-beleidsmedewerkers; Roland van Reybroeck, “What’s in the CARD’s?”, p. 4.
- 36 Besluit tot instelling van PESCO, Annex, commitment 7.
- 37 Interview met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 38 Kamerbrief 21501-28, nr. 125, 26 april 2015.
- 39 Roland van Reybroeck, “What’s in the CARD’s?”, p. 4.
- 40 Interviews met denktankers en EU-beleidsmedewerkers.
- 41 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.



- 42 Brief van de Minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 21501-28, nr. 194, 22 november 2019; interne stukken.
- 43 Roland van Reybroeck, “What’s in the CARD’s?”, p. 3.
- 44 Interne stukken.
- 45 Interviews met denktanker en EU-beleidsmedewerkers; Roland van Reybroeck, “What’s in the CARD’s”.
- 46 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 47 Kamerbrief 21501-28, nr. 181, 29 november 2018; interviews met Nederlandse en EU-beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 48 Interne stukken.
- 49 Interviews Nederlandse en EU-beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 50 Interviews Nederlandse en EU-beleidsmedewerkers.
- 51 Interviews met Nederlandse en NAVO-beleidsmedewerkers; Roland van Reybroeck, “What’s in the CARD’s?”, p. 2.
- 52 Interviews met Nederlandse en EU-beleidsmedewerkers.
- 53 Interviews met EU-beleidsmedewerkers.
- 54 Europese Unie, Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, Art. 42.6, 46 en Protocol no. 10, 13 december 2007.
- 55 Verdrag van Lissabon, Art. 42.6.
- 56 Raadsconclusies 14 november 2016.
- 57 Voor een overzicht van alle bindende afspraken binnen Pesco, zie: <https://pesco.europa.eu/bin-ding-commitments/>.
- 58 Voor een lijst met alle Pesco-projecten, zie: <https://pesco.europa.eu/>.
- 59 Zie o.a. Johan Andries, “The 2010 Belgian Presidency and CSDP”, Egmont Instituut, april 2011.
- 60 EU Global Strategy, p. 48.
- 61 Interviews met denktanker en Nederlandse, Duitse en EU-beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 62 Ibid.
- 63 Interviews met denktanker en Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 64 Interviews denktanker en Nederlandse en Duitse beleidsmedewerkers.
- 65 Interviews met denktanker en Nederlandse beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 66 Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 21501-02, nr. 1723, 27 februari 2017.
- 67 Interne stukken.
- 68 Interviews met denktankers en Nederlandse en EU-beleidsmedewerkers.
- 69 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 70 Ibid.
- 71 Interne stukken.
- 72 Interne stukken.
- 73 Interviews met denktanker en Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 74 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 75 Interne stukken.
- 76 Voor een lijst met alle Pesco-projecten, zie: <https://pesco.europa.eu/>.
- 77 Europese Commissie en Hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad over het actieplan voor militaire mobiliteit, 28 maart 2018.
- 78 Gezamenlijke verklaring over EU-NAVO samenwerking door de voorzitter van de Europese Raad, de voorzitter van de Europese Commissie en de secretaris-generaal van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, Brussel, 10 juli 2018.
- 79 Brief van de Minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 28676 nr. 274, 16 juni 2017.
- 80 Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 22112, nr. 2453, 22 december 2017.
- 81 Interviews met EU- en NAVO-beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 82 Interviews met denktanker, Nederlandse en EU-beleidsmedewerkers.
- 83 Interviews met denktanker en Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 84 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 85 Interview met Nederlandse beleidsmedewerker.
- 86 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 87 Ibid.
- 88 Lucie Béraud-Sudreau et al., “ Keeping the momentum in European defence collaboration: An early assessment of PESCO implementation”, IISS, 14 mei 2019.
- 89 Interview met denktanker en Nederlandse beleidsmedewerker.
- 90 Besluit tot instelling van de permanent gestructureerde samenwerking (PESCO) en tot opstelling van de lijst van deelnemende lidstaten, Raad van de Europese Unie, 11 december 2017.
- 91 Voor de gehele lijst, zie: <https://pesco.europa.eu/binding-commitments/>.
- 92 Interviews met Nederlandse en EU-beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 93 Ibid.



- 94 Interviews met denktanker en Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 95 Interview met Nederlandse beleidsmedewerker.
- 96 Raadsbesluit instelling Pesco.
- 97 Interne stukken.
- 98 Ibid.
- 99 Ibid
- 100 Raadsbesluit governanceregels Pesco.
- 101 Interne stukken.
- 102 Brief van Ellen M. Lord en Andrea Thompson aan Hoge Vertegenwoordiger/Vicevoorzitter Federica Mogherini, 1 mei 2019.
- 103 Interviews met Nederlandse en EU-beleidsmedewerkers.
- 104 Voor meer informatie over het Europees Defensiefonds, zie o.a.: Margriet Drent en Dick Zandee, "More European Defence Cooperation. The Road to a European Defence Industry?", Instituut Clingendael, juni 2018.
- 105 Europees Parlement, "wetgevende resolutie over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad voor de oprichting van het Europees Defensiefonds", 18 april 2019.
- 106 Dick Zandee, "New Kid on the Block: the European Commission and European Defence", Instituut Clingendael, december 2016.
- 107 Interviews met denktanker, Nederlandse en EU-beleidsmedewerkers.
- 108 Interviews met Nederlandse en EU-beleidsmedewerker.
- 109 Europees Parlement, "The impact of the 'defence package' Directives on European defence", juni 2015.
- 110 Europees Defensie Agentschap, "Defence data 2016-2017: key findings and analysis", september 2018; interne stukken.
- 111 Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Defensie, "Samen sneller innoveren: Innovatiestrategie Defensie", 2018, p. 23.
- 112 Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 22112 nr. 2676, 20 juli 2018.
- 113 Ibid.
- 114 Europees Parlement, "resolutie verordening Europees Defensiefonds".
- 115 Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,, Kamerstuk 22112 nr. 2302, 3 februari 2017.
- 116 Kamerbrief 22112 nr. 2676.
- 117 Ibid.
- 118 Kamerbrief 22112 nr. 2302; Kamerbrief 22112 nr. 2676.
- 119 Interne stukken.
- 120 Ibid.
- 121 Ibid.
- 122 Ministerie van Defensie, "Nota Defensie Industrie Strategie", 2018, p. 11.
- 123 Ibid.
- 124 Kamerbrief 22112 nr. 2302; interne stukken.
- 125 Kamerbrief 22112 nr. 2302.
- 126 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 127 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 128 Interviews met EU-beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 129 Interviews met EU-beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 130 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 131 Interviews met Nederlandse en EU- beleidsmedewerkers.
- 132 Europees Parlement, "resolutie verordening Europees Defensiefonds".
- 133 Interviews met denktanker en Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 134 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers en defensie-industrie.
- 135 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 136 Europees Parlement, "resolutie verordening Europees Defensiefonds".
- 137 Dick Zandee, "No More Shortfalls? European military capabilities 20 years on" in: Daniel Fiott (ed.), The CSDP in 2020: The EU's legacy and ambition in security and defence, EUISS, maart 2020, p. 57.
- 138 Europees Parlement, "resolutie verordening Europees Defensiefonds".
- 139 Interview met Nederlandse beleidsmedewerker.
- 140 Europees Parlement, "The impact of the 'defence package' Directives on European defence".
- 141 Kamerbrief 22112 nr. 2302.
- 142 Ibid.
- 143 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 144 Kamerbrief 22112 nr. 2302.
- 145 Ministerie van Defensie, "Nota Defensie Industrie Strategie".
- 146 Ibid.
- 147 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers; Ministerie van Defensie, "Nota Defensie Industrie Strategie".
- 148 Interviews met EU-beleidsmedewerkers; interne stukken.



- 149 Europees Parlement, “resolutie verordening Europees Defensiefonds”.
- 150 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 151 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 152 Interviews met Nederlandse en EU-beleidsmedewerkers.
- 153 Europese Commissie, “Stepping up the EU’s role as a security and defence provider: Supporting European defence in the current EU budget”, 19 maart 2019.
- 154 Europese Raad, Gemeenschappelijk Standpunt tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, 8 december 2008.
- 155 Sophia Besch en Beth Oppenheim, “Up in Arms: Warring over Europe’s Arms Exports Regime”, Centre for European Reform, september 2019.
- 156 IOB, “Laveren met een vaste koers: Beleidsdoorlichting non-proliferatie, wapenbeheersing en exportcontrole van strategische goederen”, Evaluatie nr. 424, januari 2019.
- 157 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers en defensie-industrie; interne stukken.
- 158 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 159 Sophia Besch en Beth Oppenheim, “Up in Arms”.
- 160 Voor een beleidsdoorlichting van het Nederlandse wapenexportbeleid zie: IOB, “Laveren met een vaste koers: beleidsdoorlichting non-proliferatie, wapenbeheersing en exportcontrole van strategische goederen (2009-2016)”, 1 september 2019.
- 161 Interne stukken.
- 162 Vanwege Amerikaanse defensie-bedrijven in Oostenrijk.
- 163 Interviews met denktankers en defensie-industrie.
- 164 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 165 Brief van Ellen M. Lord en Andrea Thompson aan Hoge Vertegenwoordiger/Vicevoorzitter Federica Mogherini, 1 mei 2019.
- 166 Ibid.
- 167 Voor meer informatie over de openheid van de Amerikaanse en Europese defensiemarkt, zie o.a.: Daniel Fiott, “Poison Pill. EU Defence on US terms?”, EUISS, juni 2019.
- 168 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 169 Europees Parlement, “resolutie verordening Europees Defensiefonds”.
- 170 Ibid.
- 171 Raad van de Europese Unie, “Conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de overheden van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over de oprichting van een pact inzake het civiele GVDB”, 19 november 2018.
- 172 Ana E. Juncos, “Beyond Civilian Power? Civilian CSDP two decades on” in Daniel Fiott (ed.) “The CSDP in 2020: The EU’s legacy and ambition in security and defence”, EUISS, maart 2020, p. 75.
- 173 Ibid., p. 76.
- 174 Voor een overzicht van EU missies en operaties, zie: [https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en).
- 175 Hylke Dijkstra, “Beyond the Civilian Compact: Why we need to talk about civilian capabilities”, IAI, november 2018.
- 176 Interviews met Nederlandse en EU- beleidsmedewerkers.
- 177 Raad van de Europese Unie, “Conclusies van de Raad over de uitvoering van de integrale EU-strategie op het gebied van veiligheid en defensie”, 14 november 2016.
- 178 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 179 Interne stukken.
- 180 Interviews met Nederlandse en EU-beleidsmedewerkers, interne stukken.
- 181 Interviews met Nederlandse en EU-beleidsmedewerkers.
- 182 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 183 Brief van de Minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 35189 nr. 5, 24 mei 2019.
- 184 Timo Smit, “Towards a more capable European Union civilian CSDP”, SIPRI, november 2019, p. 13.
- 185 Artikel 43(1) en 43 (3) van het Verdrag betreffende de Europese Unie.
- 186 Timo Smit, “Towards a more capable European Union civilian CSDP”, p.4
- 187 Ibid., p. 2.
- 188 Interne stukken.
- 189 Raad van de Europese Unie, “Conclusies over de oprichting van een pact inzake het civiele GVDB”.
- 190 Timo Smit, “Towards a more capable European Union civilian CSDP”, p. 3.
- 191 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 192 Interne stukken.
- 193 Interne stukken.
- 194 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 195 Timo Smit, “Towards a more capable European Union civilian CSDP”, p. 9.
- 196 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers; interne stukken.
- 197 Interne stukken.
- 198 Timo Smit, “Towards a more capable European Union civilian CSDP”, p. 15; interne stukken.



- 199 Interne stukken.
- 200 Interviews met Nederlandse en EU-beleidsmedewerkers.
- 201 Interne stukken.
- 202 Interne stukken.
- 203 Europese Raad, “Conclusies van het Voorzitterschap”, 19-20 juni 2000.
- 204 Interne stukken.
- 205 Interne stukken.
- 206 Interne stukken.
- 207 Interne stukken.
- 208 Timo Smit, “Towards a more genderbalanced European Union civilian CSDP”, SIPRI, november 2019.
- 209 Ibid.
- 210 Interviews met Nederlandse beleidsmedewerkers.
- 211 Daniel Fiott (ed.), “CSDP in 2020: the EU’s legacy and ambition in security and defence”, EUISS, maart 2020, p. 3.
- 212 Voor een overzicht en analyse van EU militaire capaciteiten, zie: “The Military Balance 2019”, IISS, februari 2019.
- 213 Europees Defensie Agentschap, “Defence data 2017-2018: key findings and analysis”, december 2019, p. 9.
- 214 Daniel Fiott (ed.), “CSDP in 2020: the EU’s legacy and ambition in security and defence”, p. 6.
- 215 Europese Rekenkamer, “Review no. 9: European Defence”, september 2019, p. 5.
- 216 Interviews met Nederlandse en EU-beleidsmedewerkers.
- 217 Ministerie van Buitenlandse Zaken, “Pragmatisme voorbij: het Nederlandse beleid ten aanzien van de rol van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in de Europese veiligheidsarchitectuur”, IOB evaluatie, nog te verschijnen.
- 218 Tommaso De Zan et. al., “Procedures, Personnel and Technologies for Conflict Prevention and Peacebuilding: An Assessment of EU Member States’ Capabilities”, IAI, november 2016.
- 219 Timo Smit, “Towards a more capable European Union civilian CSDP”, SIPRI, november 2019, p. 3.
- 220 Voor de onderbouwing van deze bevinding zie het eerste rapport van deze evaluatie: Ministerie van Buitenlandse Zaken, “Pragmatisme voorbij: het Nederlandse beleid ten aanzien van de rol van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in de Europese veiligheidsarchitectuur”, IOB evaluatie, nog te verschijnen.
- 221 Ministerie van Buitenlandse Zaken, “Pragmatisme voorbij: het Nederlandse beleid ten aanzien van de rol van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid in de Europese veiligheidsarchitectuur”, IOB evaluatie, nog te verschijnen.



De kloofgedicht? | IOB Evaluatie | De kloofgedicht? | IOB Evaluatie | De kloofgedicht? | IOB Evaluatie | De kloofgedicht? | IOB Evaluatie | De kloofgedicht? | IOB Evaluatie | De kloofgedicht? | IOB Evaluatie | De kloofgedicht? | IOB Evaluatie | De kloofgedicht? | IOB Evaluatie

**Uitgebracht door:**

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)  
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

[www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl)  
[www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties](http://www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties)  
[www.twitter.com/IOBevaluatie](https://www.twitter.com/IOBevaluatie)

ISBN: 978-90-5146-063-6  
Opmaak: Today | Utrecht

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | augustus 2020

Foto voorpagina: Europees Defensie Agentschap  
Foto hoofdstuk 2: Spaans ministerie van Defensie  
Foto hoofdstuk 3: Europese Raad  
Foto hoofdstuk 4: Anna Zvereva  
Foto hoofdstuk 5: Liber Europe  
Foto hoofdstuk 6: Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Foto hoofdstuk 7: EUNAVFOR Somalië Operatie Atalanta  
Foto hoofdstuk 8: EUTM Mali