

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2302

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche, dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: mededeling Europees defensieactieplan (EDAP)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
European Defence Action Plan
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
december 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016)950
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2016:950:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Nog niet bekend
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Defensie, in nauwe samenwerking met Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Financiën, Veiligheid en Justitie en Infrastructuur en Milieu.

2. Essentie voorstel

Het Europees defensieactieplan (EDAP) van de Commissie bouwt voort op de *EU Global Strategy* en het *EU Implementation Plan on Security and Defence* van Hoge Vertegenwoordiger Mogherini waarin wordt vastgesteld dat de EU meer verantwoordelijkheid moet nemen voor haar eigen veiligheid. De politieke en veiligheidssituatie rondom Europa vergt dat ook. De Commissie stelt dat de Europese defensiesector te maken heeft met inefficiënties en duplicatie, een gebrek aan interoperabiliteit, innovatie en hoogwaardige technologische ontwikkeling. Concurrentie en samenwerking, die innovatie en efficiëntie kunnen aanjagen, zijn beperkt in de EU. De Commissie ziet hier een rol om, binnen de kaders van de verdragen, de ontwikkeling van de benodigde capaciteiten te ondersteunen zodat de EU het hoofd kan bieden aan de verschillende veiligheidsdreigingen. Daarnaast meent de Commissie dat efficiency- en schaalvoordelen te behalen zijn door op EU-niveau beter samen te werken en dat dit technologische *spin-off* en extra banen zal opleveren. Het EDAP bevat hiertoe voorstellen om, aanvullend op wat de lidstaten doen, de Europese technologische en industriële defensiebasis (*European Defence Technological and Industrial Base* (EDTIB)) en de Europese defensiemarkt te versterken.

De mededeling bevat verschillende voorstellen die verdere uitwerking behoeven:

1. Het opzetten van een **Europees defensiefonds** dat volgens de Commissie uit twee delen moet bestaan:
 - a) Een deel ter financiering van defensie-gerelateerd onderzoek. Hiervoor is de *Preparatory Action for defence related research* gedurende de periode 2017–2019, waarvoor in totaal 90 miljoen euro wordt gereserveerd in de EU-begroting, een eerste stap. Dit moet uiteindelijk resulteren in een volwaardig defensieonderzoeksprogramma (*European Defence Research Programme*) onder het nieuwe meerjarig financieel kader (vanaf 2021). De Commissie

wil hiervoor 500 miljoen euro per jaar reserveren, conform het advies van de *Group of Personalities*¹.

- b) Een deel ter financiering van gezamenlijke ontwikkeling van capaciteiten, waarbij vrijwillige bijdragen van lidstaten voor specifieke projecten worden gepoold en mogelijk worden aangevuld met middelen uit het EU-budget. De Commissie meent dat dit deel van het fonds 5 miljard euro per jaar kan genereren. Door gebruik te maken van project-gerelateerde schuldinstrumenten (*project related debt instruments*) zouden lidstaten hun bijdragen kunnen spreiden in de tijd. Dit zou gedekt kunnen worden door kapitaalbijdragen van de lidstaten of door garanties; de Commissie stelt dat deze worden behandeld als eenmalige maatregelen (*one-offs*) in het kader van de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact. Het structureel saldo, één van de indicatoren die gebruikt wordt bij het monitoren van naleving van het Stabiliteits- en Groeipact, laat «*one-offs*» buiten beschouwing. Het capaciteitendeel van het voorstel wordt in het voorjaar van 2017 verder uitgewerkt. De verwachting is dat dit deel van het fonds niet voor 2020 operationeel zal zijn.

De beide delen van het fonds worden door een coördinatieraad (*coordination board*) bestuurd waar de Commissie, de lidstaten, het Europese Defensieagentschap (EDA) en mogelijk de industrie aan zullen deelnemen. Hierdoor wordt een verbinding gecreëerd tussen defensie-gerelateerd onderzoek en de mogelijke daaropvolgende capaciteitsontwikkeling.

2. De bevordering van **investeringsketens** ter ondersteuning van het midden en kleinbedrijf (mkb): de Commissie pleit voor uitbreiding van het leenmandaat van de Europese Investeringsbank (EIB) en de inzet van het Europese Fonds voor Strategische Investerings (EFSI). Volgens de Commissie wordt het hierdoor voor het mkb uit de defensiesector makkelijker om investeringskapitaal aan te trekken. Daarnaast wil de Commissie investeringen in de defensiesector bevorderen door de inzet van Europese structuurfondsen (*European Structural and Investment Funds (ESIF)*) voor investeringsprojecten en de modernisering van de defensie toeleveringsketens. Voorts wil de Commissie de vorming van regionale clusters bevorderen waarbij verschillende spelers uit bepaalde niches, zoals grotere bedrijven, maar ook mkb-spelers en onderzoeks- en kennisinstituten, worden samengebracht. Ook zet de Commissie in op het behoud en de verdere ontwikkeling van kennis en expertise.
3. Het **versterken van de interne defensiemarkt**, door onder andere effectieve uitvoering van twee Defensie Richtlijnen (defensierichtlijn inzake openbare aanbestedingen op defensie- en veiligheidsgebied en de richtlijn over de overdracht van defensie-gerelateerde producten binnen de EU), alsook door betere handhaving hiervan. Verder zal de Commissie zich richten op versterking van leveringszekerheid (*security of supply*) en het verbeteren van grensoverschrijdende markttoegang voor het mkb. Ook wil de Commissie standaardisatie bevorderen zodat de interoperabiliteit tussen de krijgsmachten van de lidstaten kan worden versterkt.
4. Het bevorderen van **synergiën tussen defensie en relevante civiele beleidsterreinen**, waaronder satellietcommunicatie, cyber, luchtvaart en maritieme veiligheid. Tegen het einde van 2017 moet de

¹ Een adviesgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de Europese defensie-industrie, overheden, kennisinstituten en het Europees parlement, die in februari 2016 een advies heeft uitgebracht over de mogelijke meerwaarde van een EU-gefinancierd defensie-onderzoeksprogramma. Zie hierover ook de Kamerbrief van Minister Hennis-Plasschaert van 23 maart 2016 over het *Group of Personalities* rapport (Kamerstuk 33 279, nr. 17).

Commissie, in samenwerking met Hoge Vertegenwoordiger Mogherini, het EDA, en het *European Space Agency* (ESA) betrouwbare, veilige en kosteneffectieve satellietcommunicatie kunnen bieden voor de EU en nationale autoriteiten ten behoeve van de beveiliging van kritieke infrastructuur. Ook wil de Commissie het Copernicus programma ten behoeve van defensiedoeleinden uitbreiden. Daarnaast wil de Commissie, in nauwe samenwerking met de Hoge Vertegenwoordiger, EDA, en lidstaten werken aan verbetering van cyber security training. Ook op het gebied van luchtvaart en maritieme veiligheid moeten de verschillende beleidsinitiatieven beter op elkaar worden afgestemd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is voorstander van een sterke Europese samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie. De verslechterde veiligheidssituatie in de regio's aan de Oost- en Zuidflanken van Europa vereisen dat de EU meer verantwoordelijkheid neemt voor haar eigen veiligheid en doortastend kan optreden. Nederland is dan ook nauw betrokken geweest bij het opstellen van de *EU Global Strategy* en de uitwerking hiervan op veiligheids- en defensiegebied: het *Implementation Plan on Security and Defence*. Het EDAP van de Europese Commissie bouwt hierop voort en dient er voor te zorgen dat de Europese defensiemarkt en industrie ook daadwerkelijk de capaciteiten kan leveren die de EU nodig heeft om meer verantwoordelijkheid te nemen voor haar eigen veiligheid. Dit komt ook de Navo ten goede. De Navo blijft de hoeksteen van ons veiligheidsbeleid, maar de EU moet beter toegerust, opgeleid en georganiseerd worden. Nederland onderstreept het belang van een pragmatische *bottom-up* benadering waarbij praktische samenwerking (zowel operationeel, als op het gebied van capaciteitsontwikkeling) tussen de Europese lidstaten en in coördinatie met partners, zoals de Navo, zo goed mogelijk wordt gefaciliteerd door de EU-instansies, in het bijzonder Europese Dienst voor Extern Optreden (EDED), EDA en de Commissie.

Nederland speelt op het gebied van Europese capaciteitsontwikkeling een vooraanstaande rol. Zo is Nederland *lead nation* voor het *Multi-Role Tanker Transport (MRTT)* project (een multinationaal samenwerkingsproject onder Nederlandse leiding voor de gezamenlijke verwerving, instandhouding en operationele inzet van tanker/transportvliegtuigen). Ook vervult Nederland een proactieve rol om defensie-gerelateerd onderzoek en innovatie te bevorderen.

Bilateraal werkt Nederland al ruime tijd op verschillende manieren samen met andere lidstaten om onder andere de interoperabiliteit, complementariteit en coherent optreden te bevorderen en waar mogelijk schaalvoorwaarden te realiseren. Een goed voorbeeld is de vergevorderde samenwerking tussen Nederland en België maar ook de Nederlandse samenwerking met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Nederland ziet de voordelen van het verder uitbouwen van deze praktische samenwerking, die zowel Nederland en Europa veel kan opleveren. Door slim samen te werken en middelen efficiënt te benutten, worden schaalvoorwaarden en grotere interoperabiliteit bereikt. Dit komt een coherent en effectief EU-optreden ten goede.

Nederland is voorts voorstander van een open, competitieve defensiemarkt. Nederland onderstreept daarbij het belang van een gelijk speelveld (*level playing field*). Maatregelen die bedrijven (waaronder het mkb) uit kleinere landen eerlijke kansen geven als hoofdaannemer of als toeleverancier maken daar deel van uit.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is van mening dat een sterker Europees veiligheids- en defensiebeleid ook in het strategische belang van Nederland is. De voorstellen van de Commissie dienen bij te dragen aan het creëren van belangrijke randvoorwaarden hiervoor: een sterke Europese technologische en industriële defensiebasis en een open, competitieve en goed functionerende Europese defensiemarkt.

Nederland acht het positief dat de Commissie binnen een kort tijdsbestek voorstellen heeft kunnen presenteren om de Europese defensiesector te versterken. Een aantal voorstellen betreft maatregelen die niet nieuw zijn en ook reeds in gang zijn gezet. Een voorbeeld hiervan is de *Preparatory Action* (PA) voor defensie-gerelateerd onderzoek. Nederland heeft deze stap verwelkomd. Ook is Nederland in algemene zin voorstander van maatregelen die de interne defensiemarkt versterken. Het verbeteren van grensoverschrijdende markttoegang voor het mkb, zowel als directe leverancier aan overheden als in de rol van toeleverancier aan systeem-bouwers, is hierbij van belang.

Andere maatregelen, zoals het capaciteitendeel van het Europese defensiefonds, zijn nieuw en behoeven nog verdere uitwerking en zorgvuldige bestudering. Nederland acht het van belang dat de voorstellen in nauwe samenwerking met de lidstaten verder worden vormgegeven. De belangrijkste voorstellen worden hieronder kort toegelicht.

Europees defensiefonds

Het onderzoeksdeel van het Europese defensiefonds wordt door Nederland verwelkomd, waarbij gestreefd wordt dat voldoende middelen beschikbaar blijven binnen de Europese begroting voor onderzoek op andere terreinen. Het kabinet beschouwt de *Preparatory Action* als een eerste, belangrijke stap naar een uiteindelijk regulier Defensie onderzoeksprogramma voor de periode na 2020.

Nederland heeft nog wel een aantal kritische vragen over het capaciteitendeel van het Europese defensiefonds. Nederland erkent de noodzaak om meer werk te maken van gezamenlijke capaciteitsontwikkeling. Tegelijkertijd acht Nederland het van belang dat de ondersteuning daarvan zich richt op de gezamenlijk vastgestelde capaciteitstekorten. Voorkomen moet worden dat het fonds resulteert in additionele bureaucratie, onnodige capaciteiten of de oneigenlijke financiering van nationale industrieën. Ook dient de toegevoegde waarde van het fonds ten opzichte van bestaande capaciteitsontwikkelingsinitiatieven verder te worden verduidelijkt. Het kabinet gaat voorts graag met de Commissie in gesprek over de rolverdeling tussen de Commissie en het EDA en het door de Commissie voorgestelde coördinatiemechanisme (zoals de coördinatieraad en de overkoepelende structuur) voor het beheer van het fonds. In het geval de industrie deel uit zal maken van de coördinatieraad van het fonds acht Nederland het van belang dat dit een representatieve en evenwichtige vertegenwoordiging betreft van zowel grote als kleinere defensiespelers (inclusief vertegenwoordigers van het mkb) uit verschillende lidstaten.

Nederland vindt het belangrijk dat het *poolen* van vrijwillige nationale bijdragen aan het fonds, ten behoeve van de financiering van een gezamenlijk project, bijdraagt aan het harmoniseren van nationale plannings- en budgetcycli van de deelnemende lidstaten. De voorwaarden waaronder dit zou kunnen plaatsvinden, zijn echter verre van duidelijk. Om een oordeel te vellen is die duidelijkheid wel vereist. Nederland plaatst kanttekeningen bij bepaalde voorgestelde financieringsconstructies, zoals het voorstel van de Commissie om project-gerelateerde schuldinstrumenten te gebruiken om geld vanuit de kapitaalmarkten aan

te trekken. De deelnemende lidstaten zouden hiervoor garant moeten staan of een kapitaalbijdrage moeten leveren. Bij project-gerelateerde schuldinstrumenten en bijbehorende kapitaalbijdragen of garanties bestaat het risico dat lidstaten garant staan voor andere lidstaten (*joint liability*). Nederland stelt de voorwaarde dat de financieringsconstructies niet leiden tot wederzijdse garantiestelling. Het kabinet wenst mede daarom nadere informatie over de vormgeving van het capaciteitendeel van het defensiefonds.

De gevolgen voor de begroting, het EMU-saldo en de EMU-schuld (overheidsschuld) zijn afhankelijk van de precieze vormgeving van de financiering. Mocht de bijdrage relevant zijn voor het (structureel) EMU-saldo, dan stelt de Commissie dat deze bijdragen worden behandeld als «*one-offs*» in het kader van de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact. Het structureel saldo, één van de indicatoren die gebruikt wordt bij het monitoren van naleving van het Stabiliteits- en Groeipact, laat «*one-offs*» buiten beschouwing. De Commissie heeft enige vrijheid bij de kwalificering van «*one-offs*», en hanteert daarbij vaste principes.² In algemene zin is Nederland van mening dat terughoudend moet worden omgegaan met het uitzonderen van specifieke uitgaven. De mededeling is ook nog onvoldoende helder of het hier daadwerkelijk om uitgaven gaat die zich zouden kunnen kwalificeren als «*one-offs*». Nederland stelt als voorwaarde dat de begrotingsregels strikt blijven worden toegepast.

Investeringsketens

Het kabinet erkent dat het moeilijk is voor het mkb, maar ook voor grotere defensiespelers om aan projectfinanciering te komen. Nederland ziet daarom graag dat de problemen met betrekking tot moeizame kapitaaltoegang, in het bijzonder voor het MKB, nader worden onderzocht. Ten aanzien van de maatregelen ter bevordering van investeringen in toeleveringsketens is Nederland alert op een ongewenste impact op het *business model* van de EIB als gevolg van een eventuele verruiming van het uitleenmandaat voor militaire projecten³. Het risico bestaat dat de EIB door een eventuele verruiming van het uitleenmandaat moeilijker zou kunnen inlenen op de kapitaalmarkt. Dit zou een ongunstig effect hebben op het uitleenvolume en de prijs van EIB leningen. Voorts passen militaire projecten buiten R&D investeringen voor duaal gebruik niet binnen de huidige werkwijze van de EIB en het EFSI omdat de EIB en EFSI zich richten op projecten die een rendement opleveren en private financieringsbronnen aantrekken.

Het Commissievoorstel ten aanzien van de inzet van structuurfondsen is nog weinig concreet en zal nog nader moeten worden uitgewerkt. Wel is Nederland voorstander van het ter beschikking stellen van instrumentarium om het mkb te ondersteunen. Het is echter nog onduidelijk op welke wijze de Commissie structuurfondsen wil inzetten om het mkb te ondersteunen. Het kabinet is met name geïnteresseerd in de uitwerking van de plannen voor het verkleinen van de economische verschillen in de defensiemarkt tussen de Europese landen en regio's, en het verbeteren van het regionale concurrentievermogen.

Versterken van de interne defensiemarkt

Nederland verwelkomt de voorstellen voor maatregelen ter versterking van de interne defensiemarkt. Nederland is voorstander van een open,

² Deze principes zijn opgenomen in een rapport van de Europese Commissie: *Report on Public Finances in EMU 2015, institutional paper 014*, december 2015.

³ De huidige mogelijkheden van de EIB zijn het financieren van investeringen in *research & development* voor *dual-use* technologieën voor civiele toepassingen (zoals luchtvaart en ruimtevaart, radarsystemen, cybersecurity, micro-electronica).

competitieve defensiemarkt en vooral een gelijk speelveld, waarbij bedrijven uit kleinere landen eerlijke kansen krijgen als hoofdaannemer of als toeleverancier. Nederland hecht daarbij vooral waarde aan maatregelen die systeembouwers motiveren om toeleveranciers over de grens in te schakelen, het verbeteren van de aantrekkelijkheid van middelgrote en kleine bedrijven voor systeembouwers en het wegnemen van barrières voor internationaal aanbesteden. De Commissievoorstellen op dit punt zijn overeenkomstig het advies van de *advisory expert group on cross border access for SMEs to defence and security contracts* waar Nederland zich hard voor heeft gemaakt. De verdere uitwerking van de aanbevelingen van de *advisory expert group* behoeft nog enige aandacht⁴. Het kabinet wenst nauw betrokken te worden door de Commissie bij de plannen voor effectieve en efficiënte uitvoering ten behoeve van de verbetering van markttoegang op toeleveringsniveau.

Tegen deze achtergrond is Nederland ook voorstander van een betere uitvoering en handhaving van de Europese defensierichtlijnen.

Ook is Nederland voorstander van de Commissie-initiatieven om standaardisatie te bevorderen. Daarbij is van belang dat dit complementair is aan – en in lijn met relevante internationale initiatieven zoals dat van de Navo.

Synergiën tussen defensie en relevante civiele beleidsterreinen

Nederland is voorstander van synergiën tussen defensie en relevante civiele beleidsterreinen. Met betrekking tot de ruimtevaart, sluit het beleid aan bij de nota Ruimtevaartbeleid 2016, die in november 2016 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstuk 24 446, nr. 60). Tevens onderkent Nederland de behoefte aan kennisopbouw en beleidsontwikkeling inzake de defensie- en veiligheidsaspecten van ruimtevaart, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar beeldopbouw (*space situational awareness*), de bescherming van vitale infrastructuren en innovatieve satelliettoepassingen ter ondersteuning van de bescherming van de nationale veiligheid. Nederland hecht daarbij zeer aan het handhaven van de civiele specificaties en het civiele beheer van de infrastructuur. Hiermee wordt voorkomen dat de civiele infrastructuur onnodig duur wordt en de beschikbaarheid van infrastructuur en diensten vanwege defensieaspecten wordt ingeperkt. Dit principe is onder meer verankerd in de Europese Verordening voor satellietnavigatie.

Voorts is Nederland voorstander van de voorgestelde maatregelen om cyberveiligheid te bevorderen, waarbij de aandacht met name uitgaat naar kennisontwikkeling.

Daarnaast moet worden gestreefd naar zo veel mogelijk synergiën op luchtvaartgebied. Zo moet bijvoorbeeld nieuwe technologie op het gebied van luchtverkeersleiding zowel tegemoet komen aan de capaciteitsvraag van de civiele luchtvaart als aan de gewenste militaire missie-effectiviteit. Dit geldt ook voor maritieme veiligheid.

Nederland ziet uit naar de verdere uitwerking van de genoemde voorstellen. Zodra deze voorstellen ontvangen zijn, zullen deze individueel op hun merites worden beoordeeld.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Onder de lidstaten is consensus over de noodzaak om Europese samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie te versterken. Veel lidstaten hebben dan ook positief op het EDAP gereageerd, al hebben zij –

⁴ Deze adviesgroep heeft in november 2016 advies en aanbevelingen uitgebracht om de grensoverschrijdende toegang tot toeleveringsketens te verbeteren. Zie: <https://www.nidv.eu/wp-content/uploads/2016/12/2016-11-29-Final-report-and-recommendations-crossborder-SMEs-1.pdf>

net als Nederland – nog veel vragen over de praktische uitwerking van de voorgestelde maatregelen. De grote lidstaten zijn in deze fase ambitieus. De Europese Raad (ER) heeft op 15 december jl. het EDAP verwelkomd en daarbij onderstreept dat de lidstaten nauw moeten worden betrokken bij de verdere uitwerking van de voorstellen. De ER heeft de EIB uitgenodigd om te onderzoeken op welke wijze investeringen in defensieonderzoek en -ontwikkeling kunnen worden ondersteund. Voorts is de Commissie uitgenodigd om in de eerste helft van 2017 nadere voorstellen te presenteren voor het opzetten van een Europees defensiefonds, inclusief een deel dat gezamenlijke capaciteitsontwikkeling dient te bevorderen. De verwachting is dat het Europees Parlement (EP) positief zal zijn over het EDAP, al heeft het EP alleen een formele rol op dit terrein ten aanzien van de EU-begrotingsmiddelen. In de voorbereiding van het actieplan heeft het EP onderstreept dat de voorgestelde maatregelen voortbouwen op de Commissie mededeling «Naar een meer competitieve en efficiënte defensie- en veiligheidssector» (COM(2013) 542) en de Europese Raadsconclusies uit december 2013 over het GVDB. Het EP acht het versterken van de Europese technologische en industriële defensiebasis van groot belang en verwijst daarbij naar de resolutie die hier in 2013 over is aangenomen (21 november 2013 over de Europese technologische en industriële defensiebasis (2013/2125(INI))). Ook in de resolutie van het Europees Parlement van 21 mei 2015 over de tenuitvoerlegging van het GVDB (2014/2220(INI)) roept het EP op tot versterking van de Europese technologische en industriële defensiebasis en het opzetten van een Europese interne markt voor de defensie-industrie. Daarbij heeft het EP de Commissie onder andere verzocht om Europese financiële middelen en instrumenten ter beschikking te stellen. Voorts heeft het EP in de resolutie van 13 april 2016 over «de EU in een veranderende mondiale omgeving – een meer geconnecteerde, gecontesteerde en complexe wereld» (2015/2272(INI)) lidstaten gevraagd meer verantwoordelijkheid te nemen voor het opbouwen van «dringend noodzakelijke Europese capaciteiten» en het bijdragen aan de strategische autonomie van de EU. In de resolutie onderstreepte het EP voorts dat er meer moest worden uitgegeven aan militair onderzoek via het EDA en de Europese technologische en industriële defensiebasis en dat de Europese defensiemarkt moest worden versterkt.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van bevoegdheid is positief. De EU is bevoegd een GVDB te voeren, als onderdeel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (artikel 2, lid 4 VWEU). De uitvoering van het GVDB berust op de door de lidstaten beschikbaar gestelde capaciteiten.

b) Subsidiariteit

De Nederlandse grondhouding over subsidiariteit is positief. Een Europese aanpak ten behoeve van veiligheid en defensie is noodzakelijk om de verantwoordelijkheden die de EU en de lidstaten hebben op dit terrein te verwezenlijken. De besluitvorming om te investeren in defensie en capaciteitsprogramma's te ontwikkelen blijft een verantwoordelijkheid van de lidstaten. De EU kan een rol spelen bij het complementeren van het ontwikkelen van defensiecapaciteiten en het vasthouden van gezamenlijke pogingen daartoe.

c) Proportionaliteit

De Nederlandse grondhouding over proportionaliteit is positief met nadrukkelijke kanttekeningen bij met name bepaalde voorgestelde financieringsconstructies voor het capaciteitendeel van het defensiefonds en het bevorderen van investeringen in toeleveringsketens. Een harde voorwaarde voor Nederland is dat het fonds geen gebruik mag maken van financieringsvormen met *joint liability* (zie punt 3b) en mogelijke uitzonderingen op het SGP.

d) Financiële gevolgen

De voorstellen voor de *Preparatory Action* voor defensie-gerelateerd onderzoek in 2017–2019 (90 miljoen) zullen worden gefinancierd via de EU-begroting. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen voor de *Preparatory Action* dienen te worden gevonden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 (meerjarig financieel kader 2014–2020) en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Met betrekking tot defensie-gerelateerd onderzoek in de jaren daarna heeft de Commissie een bedrag van 0,5 miljard euro in gedachten, te financieren via het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020. Nederland staat positief tegenover het financieren van defensie-gerelateerd onderzoek, maar wil niet vooruitlopen op de omvang en inhoud van het volgende meerjarig financieel kader.

Met betrekking tot het defensiefonds stelt de Commissie een intergouvernementele constructie voor, waar lidstaten per project vrijwillig aan bijdragen, mogelijk met een (beperkte) bijdrage vanuit de EU-begroting. De exacte vormgeving is nog onduidelijk, waardoor de eventuele gevolgen voor het EMU-saldo en de EMU-schuld nog niet in kaart kunnen worden gebracht. Eventuele budgettaire gevolgen moeten worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de begrotingsregels. Wanneer gebruik wordt gemaakt van garanties zal het kabinet het toetsingskader risicoregelingen invullen en naar de Tweede Kamer sturen.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

De mededeling bevat voorstellen die nog verder uitgewerkt dienen te worden. Op basis van nadere, meer uitgewerkte voorstellen kan een beeld verkregen worden van de regeldruk en administratieve lasten die de voorstellen met zich meebrengen.