

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2262

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2021

Op 18 december jl. bereikten de lidstaten, in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers bij de EU (Coreper), een politiek akkoord over de Europese Vredesfaciliteit (EPF). Uw Kamer is eerder over de EPF geïnformeerd, onder meer door middel van een BNC-fiche¹, geannoteerde agenda's en verslagen van de Raad Buitenlandse Zaken, en de Nederlandse inzet daarbij². Hierbij ontvangt u een overzicht van het akkoord en de appreciatie daarvan door het kabinet.

Inhoud politiek akkoord

Zoals ook in het BNC-fiche toegelicht, is de EPF een nieuw financieel instrument dat de financiering van de gemeenschappelijke kosten van EU-missies en operaties (nu via het Athena-mechanisme) en de steun voor vredesoperaties van derde landen en organisaties zoals de Afrikaanse Unie (nu via de *African Peace Facility*, APF) hervormt en uitbreidt. De EPF maakt daarnaast ook capaciteitsopbouw van statelijke actoren inzake veiligheid en defensie mogelijk. Anders dan de APF kent de EPF geen geografische beperking.

De EPF krijgt een tweepijlerstructuur. De eerste pijler omvat de financiering van de gemeenschappelijke kosten van EU-missies en operaties; de tweede pijler omvat de financiering van steunmaatregelen, zowel voor vredesoperaties van derde landen en organisaties, als voor capaciteitsopbouw inzake veiligheid en defensie. Beide pijlers krijgen onder meer een aparte beheerder en boekhouding. Het geïntegreerd karakter van de EPF wordt geborgd door de aansturing onder autoriteit van de Hoge

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2681

² Zie onder meer Verslag van de informele videoconferentie van de leden van de Raad Buitenlandse Zaken van 19 november 2020 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2244), en Verslag van de videoteleconferentie Raad Buitenlandse Zaken Defensie d.d. 20 november 2020

Vertegenwoordiger/viceVoorzitter van de Europese Commissie. De besluitvorming binnen de Raad over de EPF-activiteiten vindt plaats op basis van unanimiteit. Daartoe wordt een EPF-comité ingesteld, waarin alle lidstaten vertegenwoordigd zijn.

In het Raadsbesluit zijn onder meer het respecteren van het internationaal (humanitair) recht en mensenrechten, het belang van een conflict-sensitieve benadering, de bescherming van de burgerbevolking, de geïntegreerde benadering inzake conflicten en crises, en het belang van de *women, peace and security*-agenda verankerd.

Voor de eerste pijler (EU missies en operaties) voorziet de EPF in een uitbreiding van het type kosten dat voor gemeenschappelijke financiering in aanmerking komt ten opzichte van het Athena-mechanisme, onder meer in het kader van het transport van de *EU Battle Groups*. Daarnaast krijgen ook operaties de mogelijkheid steunmaatregelen uit te voeren, bijvoorbeeld in het kader van een geïntegreerd trainings-, adviserings- en uitrustingsprogramma.

Voor de tweede pijler (steunmaatregelen) geldt dat het Politiek en Veiligheidscomité (PSC) de strategische richtsnoeren (zowel geografisch als inhoudelijk) en het methodologisch kader (waaronder waarborgen voor het leveren van militair materiaal) vastlegt en regelmatig herziet. Reeds in de voorbereidende fase van een steunmaatregel dient de Hoge Vertegenwoordiger onder meer de context, impact en risico's te wegen, en waarborgen en mitigerende maatregelen aan te geven.

De Raad besluit unaniem over inzet van de EPF op basis van voorstellen van de Hoge Vertegenwoordiger of een of meerdere lidstaten. Een lidstaat kan zich, op basis van artikel 31 van het Verdrag betreffende de Europese Unie onthouden van deelname. Specifiek voor de tweede pijler is voorzien dat een lidstaat zich kan onthouden ten aanzien van een steunmaatregel voor het leveren van letaal militair materiaal, en daarbij ook vrijgesteld wordt van de financiering ervan. Deze lidstaat dient dan wel evenredig meer bij te dragen aan andere steunmaatregelen. Dit moet blokkeringen in de besluitvorming helpen voorkomen, terwijl de evenredige financiering gerespecteerd blijft. Onthouding van deelname wordt hierdoor niet financieel aangemoedigd, en leidt niet tot een verhoogde bijdrage van de andere lidstaten.

De EPF staat buiten de reguliere EU-begroting. De lidstaten financieren de EPF proportioneel aan hun Bruto Nationaal Inkomen (BNI) op basis van de daadwerkelijke financieringsbehoefte. Het door EDEO en de Commissie voorgestelde plafond (€ 10,5 miljard) werd in samenhang met de besluitvorming rond het Meerjarig Financieel Kader door de Europese Raad teruggebracht tot een plafond van € 5 miljard voor de periode 2021–2027 (vaste prijzen 2018; € 5,7 miljard in lopende prijzen). Dit is een beperkte stijging in vergelijking met de middelen voor het Athena-mechanisme en de *African Peace Facility* onder het vorige MFK (samen ongeveer € 3,2 miljard). Het Raadsbesluit bevat de budgettaire bepalingen, en voorziet in interne en externe auditing van de EPF.

Appreciatie kabinet

Het kabinet is tevreden met het bereikte onderhandelingsresultaat. De EPF zal het geïntegreerd extern optreden van de EU inzake veiligheid en defensie versterken. De EPF zal ook de rol van de EU als geloofwaardige en betrouwbare veiligheidsactor vergroten, onder meer door de mogelijkheid om tijdige en effectieve steun te verlenen aan partners. Steunmaatregelen zullen onze partners beter in staat stellen de veiligheid

van de eigen bevolking te verzekeren en de stabiliteit in hun regio te vergroten. Dat is ook in het belang van de EU.

Het uitbreiden van financiering van de gemeenschappelijke kosten van EU-missies en operaties past goed in de kabinetsinzet om het operationeel optreden van de EU te vergroten.

Daarbij heeft Nederland met succes ingezet op het verankeren van een aantal fundamentele uitgangspunten en principes, waaronder het respecteren van het internationaal (humanitair) recht en de mensenrechten, het belang van een conflict-sensitieve benadering, de bescherming van de burgerbevolking, en de geïntegreerde benadering van conflicten en crises.

Om de risico's die gepaard gaan met capaciteitsopbouw en materiële steun aan derde landen in te perken, heeft Nederland consequent ingezet op een coherente strategie en een geïntegreerd methodologisch raamwerk voor de EPF, gebaseerd op conflict- en risicoanalyses, flankeringsmaatregelen, rapporteringsverplichtingen, en waarborgen voor het verlenen van materiële, inclusief letale, steun. Op deze wijze draagt het methodologisch kader bij aan het identificeren, mitigeren en evalueren van potentiële risico's. Zowel het EPF-Raadsbesluit, de strategische richtsnoeren, als het geïntegreerd methodologisch kader komen in grote mate tegemoet aan de Nederlandse onderhandelingsinzet.

Zoals ook aangegeven in het BNC-fiche, was Nederland kritisch over de beperkte onderbouwing van het voorgestelde EPF-budget, dat een forse stijging inhield van de gezamenlijke uitgaven voor Athena en de APF. Het kabinet is dan ook tevreden met de verlaging van het voorziene plafond, dat evenwel nog steeds een verhoging van het bestaande ambitieniveau inhoudt. Daarnaast is in het Raadsbesluit, conform de Nederlandse inzet, verankerd dat de EPF geen zaken zal financieren die door de reguliere EU-begroting worden gefinancierd. Op basis van een BNI-percentage van naar schatting 5,7% bedraagt de Nederlandse bijdrage aan de EPF gemiddeld € 40,7 miljoen EUR per jaar, wanneer de budgetplafonds worden bereikt. Het gaat om non-ODA middelen. De Nederlandse bijdrage aan de EPF wordt deels via de begroting Defensie (eerste pijler), en deels via de begroting Buitenlandse Zaken (tweede pijler) betaald.

Conclusie

Het kabinet is van oordeel dat dit onderhandelingsresultaat past binnen, en in grote mate beantwoordt aan, de Nederlandse inzet. Met de Europese Vredesfaciliteit worden de mogelijkheden van de EU om, in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB), op te treden inzake veiligheid en defensie vergroot. De EPF kan een belangrijk instrument worden om de rol van de EU inzake conflictpreventie, vredeshandhaving en het versterken van de internationale veiligheid mede vorm te geven. Het kabinet zal hierbij inzetten op een zorgvuldige afweging en monitoring van de activiteiten die via de EPF gefinancierd worden.

De formele goedkeuring van de EPF door de Raad zal plaatsvinden zodra de vertalingen zijn voltooid. Inwerkingtreding van de EPF is voorzien voor uiterlijk 1 juli 2021. Het bestaande Athena-mechanisme blijft tot die tijd

operationeel. Voor de lopende verplichtingen in het kader van de *African Peace Facility* is een tijdelijke financiering voorzien tot aan de inwerking-treding van de EPF.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

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