

Vergaderjaar 2024–2025

21 501-20

Europese Raad

Nr. 2214

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN FINANCIËN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2025

Zoals gecommuniceerd aan uw Kamer op 11 maart jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 2213) heeft het kabinet kennisgenomen van de aangenomen motie-Eerdmans inzake intenties van de voorzitter van de Commissie voor versterking van de Europese defensie («*ReArm Europe*») (Kamerstuk 21 501-20, nr. 2207). In die Kamerbrief heeft het kabinet toegezegd uw Kamer nader te informeren voorafgaand aan het debat over de Europese Raad (ER) van 20–21 maart. Dat doet het kabinet met deze brief.

Geopolitieke ontwikkelingen hebben Europa met de neus op de feiten gedrukt: Europa moet meer verantwoordelijkheid nemen voor zijn eigen veiligheid en een grotere bijdrage leveren aan de collectieve afschrikking en verdediging door de NAVO. Voor onze veiligheid is het daarom essentieel de Europese veiligheid en defensie op korte termijn te versterken. Het versterken van de Europese veiligheid en defensie vraagt erom dat lidstaten over voldoende en de juiste militaire vermogens (*capabilities*) beschikken. Een sterkere Europese defensie-industrie is daarvoor voorwaardelijk.

Het vergroten van onze militaire capaciteiten en versterking van de Europese defensie-industrie vereisen ook financiering. Op 4 maart jl. heeft de voorzitter van de Europese Commissie per brief aan de Regeringsleiders aangekondigd contouren van ideeën om substantieel defensie-uitgaven te verhogen te zullen presenteren op de ER van 6 maart jl. De ER heeft op 6 maart jl. een aantal intenties van de voorzitter van de Europese Commissie Ursula von der Leyen verwelkomd en heeft kennisgenomen van de intentie van de Commissie om een voorstel te doen voor individuele leningen van de Commissie aan lidstaten. Nederland benadrukte hierbij de concrete uitwerking van de voorstellen af te wachten alvorens zich hierover een inhoudelijk oordeel te kunnen vormen en herhaalde de kabinetspositie tegen eurobonds te zijn.

Mede op basis van de uitkomsten van de ER van 6 maart jl. werkt de Europese Commissie een aantal beleidsvoorstellen uit.

Met betrekking tot het financieringsvraagstuk zal tijdens de Europese Raad van 20–21 maart geen besluitvorming plaatsvinden. Wel zal tijdens de Europese Raad gesproken worden over het witboek dat de Commissie op 19 maart as. verwacht te publiceren over de toekomst van Europese defensiesamenwerking. Dat witboek zal naar verwachting ook ingaan op het financieringsvraagstuk.

De voorzitter van de Europese Commissie heeft in haar brief aan de regeringsleiders onder de vlag van «ReArm» vijf initiatieven aangekondigd.

Voor het kabinet staat voorop dat de huidige Europese begrotingsregels (SGP) overeind blijven. Daarnaast is defensie een structurele uitdaging die vraagt om structurele financiering. Schulden bieden daarvoor niet de oplossing.

Op basis van het Europees krachtenveld is de kans groot dat er een ruime gekwalificeerde meerderheid in de Raad positief tegenover de intenties van de Commissie staat en zich ook positief zal verhouden tot de eventuele voorstellen van de Commissie zodra deze zijn gepubliceerd.

Gebruik van bestaande flexibiliteit binnen de Europese begrotingsregels

De Commissievoorzitter heeft het voornemen uitgesproken om ruimte te bieden aan het verhogen van nationale uitgaven aan defensie op korte termijn, door gebruik te maken van de bestaande flexibiliteit binnen de Europese begrotingsregels (het Stabiliteits- en Groeipact, SGP). Specifiek heeft de Commissie reeds het voornemen uitgesproken om de nationale ontsnappingsclausule tijdelijk en gericht te activeren voor een toename van defensie-investeringen tot 1,5% bbp gedurende een periode van vier jaar. Dit betekent dat lidstaten gedurende de activatie alleen voor toenemende defensie-investeringen mogen afwijken van hun uitgavenpad zoals vastgesteld in de Raadsaanbevelingen over de implementatie van het Europees begrotingsraamwerk¹. Volgens de Commissievoorzitter biedt dit naar schatting ruimte voor 650 miljard euro aan extra nationale defensie-uitgaven.

De nationale ontsnappingsclausule is vastgelegd in de preventieve arm van het Europees begrotingsraamwerk². In de verordening is vastgelegd dat de nationale ontsnappingsclausule geactiveerd kan worden op aanvraag van een lidstaat. Voorwaarde is dat er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden buiten de controle van de lidstaat met een grote impact op de overheidsfinanciën, op voorwaarde dat schuldhoudbaarheid op de middellange termijn niet in gevaar komt. Vervolgens besluit de Raad, op aanbeveling van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid over 1) de activatie van de ontsnappingsclausule en 2) over de tijdslimiet voor activatie. Deze besluitvorming vindt plaats voor ieder land afzonderlijk. De Raad kan, op aanbeveling van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid besluiten over verlenging van de activatie met telkens een periode van maximaal één jaar.

Omdat activatie van de nationale ontsnappingsclausule mogelijk is binnen bestaande wetgeving, is de Commissie niet voornemens een voorstel of mededeling te publiceren hieromtrent. Wel publiceert de Commissie naar verwachting volgende week een notitie met nadere toelichting over

¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 2085, aangenomen op 21 januari 2025

² Artikel 26 Verordening 2024/1263

voorwaarden voor activatie en mogelijkheden voor een gecoördineerde aanvraagprocedure voor lidstaten. Naar verwachting besluit de Raad uiterlijk in juni 2025 over activatie van de ontsnappingsclausule.

Leningen aan lidstaten

Ten tweede heeft de Commissie de intentie uitgesproken om de mogelijkheid te onderzoeken om leningen aan lidstaten te verstrekken tot een maximum van 150 miljard euro. De Commissie is voornemens daarvoor namens de EU middelen te lenen op de kapitaalmarkt en deze door te lenen aan lidstaten.

Zoals eerder gedeeld met uw Kamer in een brief van 30 maart 2022 wordt gezamenlijke schulduitgifte vaker toegepast door de EU, om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden waarbij meer middelen nodig zijn dan beschikbaar in de meerjarenbegroting van de EU (het Meerjarig Financieel Kader, MFK).³ Nederland heeft in 2021 na zorgvuldige behandeling in het parlement ingestemd met het MFK. Gezamenlijke schulduitgifte kan bij uitzondering. Voorbeelden hiervan zijn het Europees Financieel Stabiliteitsmechanisme (EFSM; opgericht naar aanleiding van de financiële crisissen voor het verlenen van steun op grond van artikel 122 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)) en de leningen aan Oekraïne. Het kabinet ziet eurobonds als het op structurele basis gemeenschappelijk financieren van elkaars begrotingstekorten en overheidsschulden. Waar tekorten en schulden eerst individueel werden gefinancierd worden ze dan gemeenschappelijk gefinancierd. Daarvan is in de gepresenteerde ideeën van de Commissie-voorzitter geen sprake.

Het voornemen van de Commissie zou betrekking hebben op de inzet van de geleende middelen voor het verstrekken van *leningen* aan lidstaten, niet voor het verstrekken van *giften* zoals gold voor bij het subsidiegedeelte van NGEU. Bij deze «leningen voor leningen» worden de rente op en aflossing van de lening die de Unie is aangegaan betaald uit de rente en aflossing die de Unie van de lidstaten ontvangt. De rente- en terugbetalingsverplichting ligt dus bij de lidstaten die vrijwillig gebruik maken van het leeninstrument. Hierdoor is er geen effect op de EU-afdrachten van lidstaten. Dat is anders voor «leningen voor giften», waarbij de rente op en aflossing van de lening die de Unie is aangegaan worden betaald uit de EU-begroting en daarmee uiteindelijk uit nationale afdrachten van de lidstaten.

Als zekerheid voor de aflossings- en renteverplichtingen op de leningen die de Unie aangaat wordt gebruikt gemaakt van de zogenaamde *headroom*. Dit is het verschil tussen het jaarlijks maximum voor de eigen middelen die de Unie op mag vragen bij de lidstaten (vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit, EMB) en het maximale jaarlijkse uitgavenplafond van de EU (vastgelegd in het MFK). Nederland heeft in 2021 het EMB geratificeerd na een zorgvuldige behandeling in beide Kamers van het Nederlandse parlement.

Zolang er genoeg ruimte is binnen de bestaande *headroom* zoals die volgt uit het EMB en MFK, kan de EU besluiten tot de inzet van schulduitgifte voor een instrument met leningen op basis van gekwalificeerde meerderheid (QMV). Daarbij kan worden opgemerkt dat de bestaande *headroom* momenteel voldoende ruimte biedt voor het aangaan van EU-leningen van de omvang die de Commissie voorziet (150 miljard). Het feit dat alle EU-lidstaten, waaronder Nederland, hebben ingestemd met het MFK en het EMB maakt een zogenaamde *opt-out* op dit punt niet

³ Kamerstukken II, 2021–2022, 35 925, nr. 170.

mogelijk. Wel staat het de lidstaten vrij om geen gebruik te maken van de leningen onder dit instrument.

Aan de leningen die lidstaten aangaan kunnen bestedingsvoorwaarden worden verbonden. Die kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op gezamenlijke aanschaf van materieel of besteding van middelen aan gezamenlijke projecten, programma's of doelen. Dit kan schaalvoordelen en een grotere interoperabiliteit opleveren – dit zijn grote knelpunten in het opschalen van de Europese defensie-industrie en samenwerking tussen nationale krijgsmachten in de EU. Als lidstaten gebruik maken van het leeninstrument tellen de EU-leningen mee in het nationale begrotings-tekort en de overheidsschuld. Hierdoor blijft de prikkel behouden om hogere defensie-uitgaven in te passen binnen begrotingen door hervormingen, herprioritering van uitgaven en/of een verhoging van inkomsten.

Inzetten EU begroting ten behoeve van defensie

Ten derde heeft de Commissievoorzitter de intentie uitgesproken om de mogelijkheid te bieden om meer te investeren in defensie binnen de EU-begroting. Binnen het huidige MFK worden al investeringen in defensie gedaan in onder andere onderzoek en innovatie, militaire mobiliteit en het stimuleren van gezamenlijke aanschaf via verschillende programma's, waaronder het Europees Investeringsfonds (InvestEU), het Europees Defensiefonds (EDF), Act in Support of Ammunition Production (ASAP), European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act (EDIRPA) en na afronding van de onderhandelingen het European Defence Industrial Program (EDIP). Het kabinet zal de uitgewerkte voorstellen na publicatie medio maart uitgebreider appreciëren, maar staat open voor opties waarbij beter gebruik gemaakt kan worden van de middelen binnen de bestaande begroting of voor herprioritering van middelen voor defensie-uitgaven binnen afgesproken MFK-plafonds. Dit heeft geen gevolgen voor de EU-afdrachten. Dit kan bijvoorbeeld in de context van de EU-jaarbegrotingsonderhandelingen en door het inzet van de flexibele ruimte in de speciale instrumenten uit de MFK-verordening of bijvoorbeeld door het inzetten van een deel van de cohesiemiddelen voor defensie. De aanstaande tussentijdse herziening van het cohesiebeleid is hiervoor een geschikt moment. Het is binnen het cohesiebeleid overigens al mogelijk om bepaalde defensie-uitgaven te doen binnen de juridische kaders van het MFK, voor bijvoorbeeld dual-use doeleinden. Lidstaten kunnen er ook voor kiezen een deel van de middelen uit hun enveloppes over te dragen aan bepaalde programma's. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat veel cohesiemiddelen reeds gealloceerd zijn en deze middelen toekomen aan de regio's. Het is uiteindelijk aan de lidstaten en regio's zelf om te bepalen of zij gebruik willen maken van deze optie en daarvoor hun plannen aan te passen. De Commissievoorzitter heeft het voornemen uitgesproken ook te kijken naar het versoepelen van regels voor fondsen om te kunnen investeren in defensie en het faciliteren van vrijwillige aanvullende bijdragen aan bepaalde programma's binnen de EU-begroting. Het kabinet moet de precieze voorstellen hiervoor afwachten om een oordeel te kunnen vellen, maar staat hier in beginsel voor open.

Bijdrage Europese Investeringsbank (EIB)

Ten vierde heeft de Commissie de Europese Investeringsbank (EIB) verzocht om de lijst met uitgesloten activiteiten te evalueren en het financieringsvolume voor investeringen in de defensie-industrie te verhogen, waarbij aandacht moet zijn voor de financiële positie van de EIB. De Minister-President heeft, samen met negentien andere regeringsleiders een brief naar de EIB verzonden, waarin de EIB wordt opgeroepen

om meer te doen op het gebied van defensie.⁴ De EIB zorgt ervoor dat er meer privaat kapitaal gemobiliseerd kan worden voor defensie.

Mobiliseren van privaat kapitaal

Tot slot heeft de Commissie het voornemen mobiliseren van privaat kapitaal voor de financiering van investeringen in de Europese defensie-industrie, zowel voor opschaling van productie als voor onderzoek en ontwikkeling. Hierbij benadrukt de Commissie de noodzaak van het versterken van de Europese kapitaalmarktunie en verwijst zij naar de aangekondigde strategie voor een spaar- en investeringsunie.

Het kabinet ziet vanwege geopolitieke ontwikkelingen, maatschappelijke uitdagingen en het belang van een diepe en geïntegreerde kapitaalmarkt voor Nederlandse burgers, bedrijven en de economie, de urgentie om significante voortgang te maken bij de ontwikkeling van de kapitaalmarktunie.⁵ Het kabinet informeert uw Kamer binnenkort over zijn inzet voor de kapitaalmarktunie. Hierbij zet het kabinet in op verbetering op drie vlakken: sterker Europees toezicht op de kapitaalmarkt, meer en divers aanbod van kapitaal voor financiering van bedrijven en eenduidigere regels voor een optimale werking van de interne markt. Op 19 maart aanstaande zal de Commissie naar verwachting een mededeling publiceren met een strategie voor een spaar- en investeringsunie presenteren, waar de kapitaalmarktunie onderdeel van uit maakt. Uw Kamer zal via de geëigende procedures op de hoogte gesteld worden van de kabinetsappreciatie van deze mededeling en daaruit volgende voorstellen.

Conclusie

De Europese Commissie heeft tijdens de buitengewone Europese Raad van 6 maart jl. een aantal contouren van ideeën gepresenteerd om substantieel defensie-uitgaven te verhogen. Het gaat om vijf initiatieven onder de vlag van «ReArm Europe». De Europese Commissie werkt momenteel de beleidsvoorstellen uit. Zodra deze voorstellen zijn gepubliceerd, zal de betreffende Raad (zoals de Ecofin) zich over deze individuele voorstellen buigen.

Gebruik van bestaande flexibiliteit binnen de Europese begrotingsregels

Activatie van de nationale ontsnappingsclausule is mogelijk binnen bestaande wetgeving. De Europese Commissie is derhalve niet voornemens een voorstel of mededeling te publiceren hieromtrent. Wel publiceert de Europese Commissie naar verwachting een notitie met nadere toelichting over voorwaarden voor activatie en mogelijkheden voor een gecoördineerde aanvraagprocedure voor lidstaten. Volgens een schatting van de Commissie zou het voorstel ruimte bieden voor EUR 650 miljard aan extra nationale defensie-uitgaven. Bij behandeling van de voorstellen in de Raad zal het kabinet er krachtig voor pleiten dat maatregelen tijdelijk en gericht zijn, met waarborgen voor beheersbaarheid van schulden en behoud van financiële stabiliteit. Voor het kabinet staat voorop dat de huidige Europese begrotingsregels (SGP) overeind blijven. Nederland is tegen het openbreken van het SGP dan wel het structureel buiten haken plaatsen van defensie investeringen, conform motie Eerdmans en in lijn met de Nederlandse inzet in de Europese Raad en de Ecofin.

⁴ Stuk in bijlage.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 21 501-30, nr. 621.

Het kabinet zal de Tweede Kamer via de geëigende procedures zo snel als mogelijk na uitkomen van de voorstellen informeren. Bij behandeling van de voorstellen binnen de Raad zal het kabinet ervoor pleiten dat maatregelen tijdelijk en gericht zijn, met waarborgen voor schuldhoudbaarheid en financiële stabiliteit. Over de onderhandelingen zal het kabinet de Tweede Kamer op de hoogte houden via geannoteerde agenda's voor de betreffende Raad waar bespreking plaatsvindt. Wanneer het uiteindelijke voorstel ter besluitvorming voorligt in de Raad, zal kabinet pas na overleg met de Kamer definitief positie innemen. Nederland zal conform motie Eerdmans – en in lijn met de Nederlandse inzet in de Europese Raad en Ecofin – niet instemmen met of onthouden bij voorstellen voor bijvoorbeeld: eurobonds, of voorstellen waarbij sprake is van subsidies aan begrotingen van anderen lidstaten, zoals rentelasten die ten laste komen van de Nederlandse begroting, of waarbij leningen worden ingezet voor andere doeleinden dan defensie, of worden omgezet in giften of met extra garantstellingen.

Toekomstige voorstellen

De hierboven genoemde criteria en randvoorwaarden zijn in lijn met de overwegingen motie Eerdmans, zijn ook van belang voor de beoordeling van verdere voorstellen. Zoals voorstellen die voortvloeien uit het nog te publiceren witboek over Europese defensie.

Appreciatie motie

Het kabinet neemt de zorgen van de Kamer serieus. Om zo effectief mogelijk het Nederlands belang te kunnen dienen, zal het kabinet niet op voorhand positie innemen in onderhandelingen. Juist om bovengenoemde voorwaarden en aandachtspunten in te kunnen brengen. Het kabinet roept in Europees verband tevens op tot een ordentelijk proces met betrekking tot besluitvorming, zodat nationale parlementen maximaal betrokken kunnen zijn.

In het licht van de aanvaarde motie Eerdmans zal het kabinet een aantal van de hiervoor omschreven mogelijke elementen van toekomstige voorstellen vanuit het Nederlands belang scherp en stevig beoordelen. Op het moment dat de voorstellen daadwerkelijk door de Commissie in procedure worden gebracht is er gelegenheid deze nader en in detail te appreciëren en de Kamer daarover, voor dat onomkeerbare stappen worden gezet, te informeren. Daarbij houdt het kabinet de eerder in de Kamer toegelichte en in de Europese Raad ingenomen constructieve opstelling aan zoals eveneens hiervoor omschreven en nader toegelicht. Het kabinet stemt zo nodig niet in met bepaalde voorstellen, of onthoudt zich van stemming. Het kabinet kiest er voor langs deze weg de motie deels wel, deels niet uit te voeren. Het kabinet blijft daarbij onveranderd in zijn standpunt én in de gelegenheid in het Nederlands belang maximaal invloed uit te oefenen op de behandeling van de afzonderlijke voorstellen.

Mede namens, de Minister-President,

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

De Minister van Financiën,
E. Heinen

De Minister van Defensie,
R. Brekelmans