

Vergaderjaar 2025-2026

36 741

EU-voorstel: Gezamenlijk witboek over de gereedheid van de Europese defensie 2030 JOIN(2025)120

O

BRIEF VAN VICEVOORZITTER KALLAS EN LID ŠEFČOVIČ VAN DE EUROPESE COMMISSIE

Aan de voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking

Cc: Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Brussel, 13 maart 2026

De Commissie dankt de Eerste Kamer voor haar tweede advies over het Gezamenlijk Witboek over de gereedheid van de Europese defensie 2030 {JOIN(2025) 120 final}.

De Commissie is ingenomen met deze kans om de door de Eerste Kamer aan de orde gestelde kwesties nader toe te lichten. Zij verzekert de Eerste Kamer ervan dat de eerbiediging van de nationale soevereiniteit op defensiegebied een leidend beginsel van het witboek is. De lidstaten blijven het voortouw nemen op het gebied van nationale defensie, met name wat strategische besluitvorming en de operationele inzet van militaire eenheden betreft. De Commissie heeft geen bevoegdheden op dit gebied en streeft er ook niet naar deze te verwerven.

In reactie op de bedenking dat de uitvoering van het Witboek kan leiden tot een verschuiving van de defensiebevoegdheden van de nationale parlementen naar de EU-instellingen, kan worden opgemerkt dat zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen actief betrokken zijn bij het toezicht op en de controle van de uitvoering en evaluatie van het witboek, elk binnen hun eigen bevoegdheidsgebied. Een intensievere interparlementaire uitwisseling van informatie kan een voordeel zijn, maar het is niet denkbaar dat de uitvoering van het witboek zou leiden tot een verschuiving van de defensiebevoegdheden van de nationale parlementen naar de EU-instellingen.

Het witboek schetst een strategisch kader voor de komende vijf jaar. Het bevat het doel, de prioriteiten en de empirische basis voor de Europese defensiegereedheid en -paraatheid 2030, terwijl het Europees Parlement en de Raad als medewetgevers wetgevingsmaatregelen moeten nemen. In de praktijk zijn de medewetgevers rechtstreeks betrokken bij de vaststelling van de maatregelen die uitvoering geven aan de prioriteiten van het witboek, zoals het programma voor de Europese defensie-industrie, het omnibusvoorstel voor defensiegereedheid en het pakket militaire mobiliteit. Het Europees Parlement houdt toezicht op de follow-upwerkzaamheden via zijn commissies en door middel van debatten in de plenaire vergadering. Het oefent ook begrotingstoezicht uit, waaronder toezicht op de uitgaven van de Commissie. De Commissie houdt het Europees Parlement regelmatig op de hoogte, zowel mondeling tijdens hoorzittingen als door middel van schriftelijke verslagen.

De Commissie brengt regelmatig en openbaar verslag uit over de voortgang en de begrotingsuitgaven op alle beleidsterreinen, met inbegrip van defensie. De risico's en effecten van defensie maatregelen worden vooraf beoordeeld in de zogenaamde "effectbeoordeling". Met het oog op de uitvoering van het witboek zal de Commissie regelmatig verslag uitbrengen over de begrotingsuitgaven en de feitelijke effecten van de genomen maatregelen. Via het jaarverslag over

de defensiegereedheid zullen de Commissie en de hoge vertegenwoordiger elk jaar in oktober aan de Europese Raad een overzicht presenteren van de uitgevoerde maatregelen, de gevolgen ervan voor de defensie-industrie en de collectieve vooruitgang, op basis van kernindicatoren. Tegelijkertijd zullen de Militaire Staf van de EU (EUMS) en het Europees Defensieagentschap (EDA) verslagen met gerubriceerde en gevoelige informatie opstellen waarin vermogenstekorten, risico's en operationele details worden beschreven. Deze verslagen worden regelmatig opgesteld, maar zijn niet beschikbaar voor het publiek.

Het witboek over de gereedheid van de Europese defensie is een strategisch, niet juridisch bindend beleidsdocument waarin de doelstellingen van de EU op het gebied van defensiesamenwerking, vermogensontwikkeling en paraatheid op het gebied van veiligheid worden uiteengezet (leidend tot de defensiegereedheid van de EU in 2030). Wanneer de EU initiatieven voorstelt, zoals het Europees Defensiefonds of gezamenlijke aanbestedingen, moet op grond van het subsidiariteitsbeginsel worden aangetoond dat individuele lidstaten dergelijke schaalvoordelen minder doeltreffend, trager, of helemaal niet zouden kunnen behalen; coördinatie op EU-niveau creëert toegevoegde waarde, zoals een betere interoperabiliteit of een efficiënt gebruik van gedeelde gegevens. Het bundelen van defensieonderzoek en -ontwikkeling in een gezamenlijk EU-programma kan overlapping voorkomen en interoperabiliteit waarborgen, hetgeen individuele lidstaten wellicht niet op een efficiënte manier alleen kunnen bereiken. Het witboek dient daarom als basis voor maatregelen en steun op EU-niveau aan de lidstaten op het gebied van defensievermogensontwikkeling, veerkracht, gezamenlijke aanbestedingen en strategische coördinatie, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.

Europa heeft drie decennia van stabiliteit, welvaart en vrede gekend, maar dit heeft in veel gevallen geleid tot een structureel gebrek aan investeringen in defensie. De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft de erbarmelijke toestand van de Europese defensie en de vermogenstekorten van de lidstaten aan het licht gebracht. In de analyse van de lacunes op het gebied van defensie-investeringen en de te volgen koers (JOIN/2022/24 final) werd vastgesteld dat indien alle EU-lidstaten tussen 2006 en 2020 consequent 2 % van het bbp aan defensie hadden besteed – waarvan 20 % aan investeringen – dit geresulteerd zou hebben in ongeveer 1,1 biljoen EUR meer totale defensiefinanciering, waarvan ongeveer 270 miljard EUR beschikbaar zou zijn geweest voor defensie-investeringen.

Het ReArm Europe-plan ontsluit aanvullende defensie-investeringen tot 800 miljard EUR om te zorgen voor “een eenmalige stijging van de defensie-investeringen van een generatie”, zoals voorzitter Ursula von der Leyen heeft verklaard, wat volledig in overeenstemming is met de omvang van de historische uitdaging om de Europese defensie weer op te bouwen. Het witboek en de routekaart voor defensiegereedheid 2030 hebben tot doel de lidstaten te ondersteunen bij het verhelpen van kritieke vermogenstekorten en bij het uitbreiden van de productiecapaciteit van de defensie-industrie. Dit vereist efficiënte, geharmoniseerde en eerlijke aanbestedingsregels, met meer transparantie en een goed functionerende interne markt voor defensiematerieel.

De omnibus voor defensiegereedheid {COM(2025) 820/1/2/3} heeft tot doel de versnippering langs nationale lijnen te verminderen, de markttoegang te verbeteren, grensoverschrijdende toeleveringsketens te versterken en bij te dragen tot een gelijk speelveld op defensiegebied in Europa. Tegelijkertijd heeft de herziening van de richtlijn betreffende overheidsopdrachten op defensie- en veiligheidsgebied tot doel de procedures flexibeler te maken, met name voor gezamenlijke aanbestedingen, en tevens de openheid voor concurrentie en innovatie te verbeteren.

In antwoord op de meer technische opmerkingen en bedenkingen die de Eerste Kamer in haar advies naar voren heeft gebracht, verwijst de Commissie naar de bijlage.

De Europese Commissie hoopt dat zij met dit antwoord voldoende is ingegaan op de door de Eerste Kamer aan de orde gestelde punten en kijkt uit naar de verdere voortzetting van de politieke dialoog.

Kaja Kallas
Hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter

Maroš Šefčovič
Lid van de Commissie

Bijlage

Wat betreft het gebruik van artikel 122 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) als rechtsgrondslag voor het instrument Optreden voor de veiligheid van Europa (SAFE), past de Commissie geen vooraf bepaalde kwantitatieve drempels of een vaste checklist toe om te bepalen of een conflict buiten de Unie een zodanige weerslag op de veiligheid van de EU heeft dat een beroep op artikel 122 VWEU gerechtvaardigd is. Integendeel: de beoordeling gebeurt van geval tot geval, rekening houdend met de aard, de omvang en de urgentie van de bedreiging, alsook met de directe en indirecte gevolgen ervan voor de Unie als geheel. Relevante factoren zijn onder meer de gevolgen voor de veiligheidsomgeving van de EU, defensiegereedheid, strategische autonomie, kritieke toeleveringsketens, energie- en industriële capaciteit en de kans op ernstige economische of maatschappelijke verstoringen in meerdere lidstaten.

Een beroep op artikel 122 VWEU wordt alleen gerechtvaardigd geacht wanneer de situatie een buitengewone gebeurtenis vormt die buiten de macht van de lidstaten valt, een dringende behoefte aan gecoördineerd optreden op het niveau van de Unie doet ontstaan en niet binnen de vereiste termijn adequaat kan worden aangepakt via de gewone wetgevingsprocedures. De Commissie herinnert eraan dat artikel 122 VWEU een uitzonderlijke rechtsgrondslag is, die restrictief en op tijdelijke basis wordt gebruikt, en geen precedent schept voor het routinematige gebruik van noodbevoegdheden in situaties die niet aan deze voorwaarden voldoen.

Wat betreft beperkingen op het gebruik van militaire of andere vormen van steun aan Oekraïne, is de Commissie ingenomen met deze gelegenheid om te verduidelijken wat onder “andere vormen van steun” wordt verstaan. Dit begrip omvat niet-financiële en niet-militaire vormen van bijstand die door de Unie worden verleend of gefaciliteerd ter ondersteuning van de veerkracht, de defensie en het herstel van Oekraïne. Deze vormen van bijstand omvatten:

- civiele bescherming en noodhulp, zoals medische uitrusting, onderdak, energiegeneratoren en noodhulp bij rampen;
- opleidings- en capaciteitsopbouw, met inbegrip van steun voor civiel en militair personeel in het kader van door de EU gemandateerde missies en programma's, indien van toepassing;
- logistieke en operationele ondersteuning, met name vervoer, onderhoud, opslag en coördinatie diensten in verband met uitrusting of benodigdheden;
- industriële en technologische ondersteuning, met inbegrip van maatregelen om de industriële defensiebasis van Oekraïne te versterken, gezamenlijke aanbestedingen, normalisatie en interoperabiliteit;
- ondersteuning op het gebied van cyberbeveiliging, strategische communicatie en bestrijding van desinformatie;
- samenwerking op het gebied van inlichtingen binnen de bestaande rechtskaders van de EU, maar met uitsluiting van rechtstreekse deelname aan vijandelijkheden;
- humanitaire bijstand en steun voor essentiële diensten, waaronder energie, vervoer, gezondheidszorg en kritieke infrastructuur.

Al deze steun wordt verleend in overeenstemming met het EU-recht, de desbetreffende besluiten van de Raad en het internationaal recht. De Commissie legt geen beperkingen op die verder gaan dan die rechtskaders, en zorgt tegelijkertijd voor passende waarborgen, monitoring en verantwoordingsmechanismen.

De Commissie voldoet volledig aan haar verplichtingen om informatie met de lidstaten te delen en doet dit in overeenstemming met het toepasselijke rechtskader. Elke volgende toezending van die informatie aan de nationale parlementen valt onder de soevereine bevoegdheid van elke lidstaat. De Commissie stuurt de ontwerpen van wetgevingsvoorstellen gelijktijdig naar het Europees Parlement, de Raad en de nationale parlementen. Dit betekent dat de nationale parlementen dezelfde tekst ontvangen die door de medewetgevers van de EU wordt besproken. De medewetgevers kunnen daarom tijdens hun beraadslagingen rekening houden met de standpunten van de nationale parlementen.

Wat betreft de bedenkingen over mogelijke afwijkingen op milieugebied om defensieprojecten te versnellen, kunnen wij bevestigen dat de Commissie geen nieuwe structurele of permanente uitzonderingen op de milieu- en natuurwetgeving van de EU voor defensieprojecten voorstelt.

Eventuele afwijkingen blijven specifiek per geval en in de tijd, op basis van bestaande bepalingen binnen het milieuacquis van de EU. De Commissie benadrukt dat de inspanningen tot vereenvoudiging de uitvoering van bestaande wetgeving duidelijker en gemakkelijker maken, en geen milieunormen ondermijnen of permanente mazen in de wetgeving creëren.

Wat het waarborgen van de beginselen van een open markt in de defensie-industrie betreft, heeft de Commissie een uitgebreide reeks verordeningen vastgesteld om gegevensbescherming en cyberbeveiliging te waarborgen. De grensoverschrijdende digitalisering van defensie en de bilaterale of multilaterale uitwisseling van militaire gegevens gebeuren echter grotendeels door de lidstaten en vallen onder de nationale wetgeving.

De meest relevante EU-wetgeving in het kader van de grensoverschrijdende digitalisering van defensie en de uitwisseling van militaire gegevens bestaat uit: de gegevensbeschermingsverordening voor EU-instellingen en -organen {Verordening (EU) 2018/1725}, die de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de EU regelt en onder toezicht staat van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming; de datagovernanceverordening {Verordening (EU) 2022/868}, die het hergebruik van beschermde overheidsgegevens regelt en rechtmatige gegevensuitwisseling vergemakkelijkt; de dataverordening {Verordening (EU) 2023/2854}, die de toegang tot en het gebruik van door verbonden apparaten en gerelateerde diensten gegenereerde gegevens regelt; en de NIS2-richtlijn {Richtlijn (EU) 2022/2555}. NIS2 omvat verplichtingen op het gebied van cyberbeveiliging en melding van incidenten, en ondersteunt het kader van de AVG voor beveiliging en de melding van inbreuken.

Militaire gegevens die door de lidstaten aan EU-organen worden verstrekt, zouden worden gerubriceerd overeenkomstig de EU-regels inzake de bescherming van gerubriceerde en andere gevoelige informatie. Bijgevolg zou gevoelige operationele informatie niet worden gepubliceerd in het jaarlijks verslag over de gereedheid van de defensie. In plaats daarvan zou deze informatie via beveiligde kanalen worden afgehandeld door de Militaire Staf van de EU (EUMS) en, in voorkomend geval, door het Europees Defensieagentschap.

De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) is de onafhankelijke gegevensbeschermingsautoriteit van de EU. Hij heeft tot taak ervoor te zorgen dat de EU-instellingen en -organen bij het verwerken van persoonsgegevens deze gegevens en de persoonlijke levenssfeer beschermen. Deze toezichthouder adviseert de EU-instellingen en -organen over gegevensbeschermingskwesaties, op verzoek of op eigen initiatief, en de Europese Commissie raadpleegt hem over ontwerpwetgeving, internationale overeenkomsten en uitvoerings- of gedelegeerde handelingen die van invloed zijn op de persoonlijke levenssfeer. De EDPS werkt ook samen met nationale toezichthoudende autoriteiten en andere toezichthoudende instanties om een consistente bescherming van persoonsgegevens in de hele EU te bevorderen. Hij heeft tot taak de toepassing van Verordening (EU) 2018/1725 door de EU-instellingen en -organen te monitoren en te handhaven. In sommige gevallen kan de EDPS administratieve boetes opleggen — aan EU-instellingen en -organen, als sanctie in laatste instantie voor inbreuken op Verordening (EU) 2018/1725.

Wat de evaluatie van de resultaten van het witboek aan de hand van meetbare criteria betreft, hebben de Commissie en de hoge vertegenwoordiger op verzoek van de Europese Raad de routekaart voor defensiegereedheid 2030 {JOIN(2025) 27 final} goedgekeurd. Deze routekaart heeft specifiek betrekking op de uitvoering van het witboek over defensie en bevat meetbare indicatoren, mijlpalen en tijdschema's die moeten worden gevolgd door middel van een jaarlijks verslag over de gereedheid van de defensie, waarin zowel de vooruitgang op het gebied van vermogensontwikkeling als de randvoorwaarden die nodig zijn om deze te verwezenlijken, aan bod komen. De voorgestelde indicatoren omvatten veranderingen in collectieve tekorten per prioritair defensievermogensgebied, het aantal gelanceerde projecten of gezamenlijk aangekochte vermogens. Het jaarverslag over de gereedheid van de defensie is gebaseerd op input van de lidstaten, de EUMS en het Europees Defensieagentschap (EDA). Gevoelige informatie blijft gerubriceerd.

Ten slotte nemen de lidstaten deel aan specifieke programma's of projecten voor defensievermogensontwikkeling op vrijwillige basis. De besluiten van de lidstaten om al dan niet

deel te nemen, worden per geval genomen. Zodra de lidstaten ermee instemmen deel te nemen, is het aan de deelnemende lidstaten om voor elk afzonderlijk project te beslissen over de governanceregelingen. Deze regelingen kunnen de vorm van een bindende toezegging hebben en kunnen bepalingen over terugtrekking omvatten. Wanneer een lidstaat een bindende toezegging heeft gedaan, is elke terugtrekking onderworpen aan de voorwaarden van die overeenkomst, met inbegrip van eventuele overeengekomen kosten en/of schikkingsregelingen.