

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4026

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Vaardigheidsunie (Kamerstuk 22 112, nr. 4023)

Fiche: Voorstel Verlaging Beschermd Status Wolf Habitatrichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 4024)

Fiche: Verordening programma voor onderzoek en opleiding Euratom 2026–2027 (Kamerstuk 22 112, nr. 5025)

Fiche: Verordening leningen-instrument voor defensie-uitgaven

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

Fiche: Verordening leningen-instrument voor defensie-uitgaven

1. Algemene gegevens

- a) *Council Regulation establishing the Security Action for Europe (SAFE) through the reinforcement of European defence industry instrument*
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
19 maart 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 122
- d) *EUR-lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0122&qid=1742761081454>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Economische en Financiële Zaken (ECOFIN)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën in nauwe samenwerking met het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 122, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
N.v.t.

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 19 maart 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een wetgevend voorstel voor oprichting van het «Veiligheidsactie voor Europa»-instrument (*Security Action for Europe through the reinforcement of European defence industry instrument*; hierna: SAFE). Dit voorstel dient ter oprichting van een tijdelijk noodinstrument ter financiële ondersteuning van lidstaten op basis van Artikel 122 VWEU en wordt gegarandeerd binnen de bestaande *headroom* van de Europese begroting; 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 Meerjarig Financieel Kader, MFK). Nederland staat reeds garant voor het Nederlandse aandeel in de *headroom*, via het EMB dat in 2021 door beide Kamers is geratificeerd en omgezet in nationale wetgeving.

Middels het voorgestelde SAFE-instrument kunnen leningen worden verstrekt voor gezamenlijke defensie-uitgaven. Het voorstel is onderdeel van een breder pakket, waar ook het *White Paper for European Defence-Readiness 2030*¹ (hierna: Witboek) onderdeel van uit maakt. Het Witboek zet de plannen van de Commissie ten aanzien van Europese defensie uiteen; hiervan zal een aparte kabinetsappreciatie met uw Kamer gedeeld worden. Doelstelling van deze plannen is om de lidstaten van de Europese Unie (EU) te helpen volledig militair gereed te zijn tegen 2030. In het Witboek worden voorstellen gedaan voor de financiering van deze

¹ https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/30b50d2c-49aa-4250-9ca6-27a0347cf009_en?filename=White%20Paper.pdf

plannen, het ReArm Europe Plan/Readiness 2030; het SAFE-voorstel is één van de financieringsvoorstellen, als onderdeel van ReArm Europe Plan/Readiness 2030.

De Commissie geeft aan dat de veiligheidscontext van de EU drastisch is verslechterd. Hieraan ten grondslag ligt de aanhoudende dreiging vanuit Rusland, de intensivering van de Russische oorlogseconomie en de oorlog in Oekraïne. Daarbij wijst de Commissie naar de veranderende geopolitieke situatie en het toenemende dreigingsniveau voor de EU. Om defensie zelfstandig te kunnen waarborgen worden significante inspanningen gevraagd van de Unie:

lidstaten moeten dringend aanvullende overheidsuitgaven doen om de Europese defensie technologische en industriële basis (hierna: EDTIB) te versterken. Als gevolg hiervan neemt volgens de Commissie ook de noodzaak toe om, in een geest van solidariteit, lidstaten te helpen met het op korte termijn beschikbaar maken van de hiervoor benodigde financiële middelen. Dit in het bijzonder voor de lidstaten wier begrotingen reeds onder druk staan en die waarschijnlijk in financiële moeilijkheden zullen komen als gevolg van de omvang en snelheid waarmee aanvullende overheidsinvesteringen plaats dienen te vinden.

Daarbij constateert de Commissie dat het gebrek aan samenwerking tussen de lidstaten heeft geleid tot inefficiëntie en een veelvoud aan defensiesystemen van hetzelfde type binnen de Unie. Hierdoor wordt de doelstelling van bescherming van het grondgebied van de Unie die met de overeenkomstige nationale investeringen wordt nagestreefd, ondermijnd. Ook leidt dit volgens de Commissie tot versnippering van, en gebrek aan schaal in, aanzienlijke delen van de EDTIB.

Met het SAFE-voorstel is de Commissie voornemens om lidstaten de mogelijkheid te geven bij de Commissie leningen aan te gaan tot een maximum van in totaal 150 miljard euro. Hiervoor zal de Commissie namens de EU middelen lenen op de kapitaalmarkt en deze doorlenen aan lidstaten. Deelname is vrijwillig. Lidstaten die gebruikmaken van de leningen zijn zelf verantwoordelijk voor de terugbetaling, inclusief de rentelasten. Aan de leningen worden voorwaarden gesteld: de leningen dienen ingezet te worden voor gezamenlijke aanschaf van defensiematerieel en andere producten en diensten voor defensiedoeleinden. De Commissie geeft daarbij aan dat het instrument complementair dient te zijn aan de overige Unie-instrumenten en de inspanningen van lidstaten op het gebied van defensie. Lidstaten die gebruik willen maken van het instrument moeten binnen twee maanden na inwerkingtreding van de verordening hun interesse kenbaar maken aan de Commissie. Binnen twee weken na afloop van deze indieningstermijn zal de Commissie de lidstaten op de hoogte stellen van de voorlopige allocatie van de leningen.

Om aanspraak te maken op leningen moeten lidstaten vervolgens binnen zes maanden na inwerkingtreding van de verordening een verzoek indienen bij de Commissie, met daarbij een zogenaamd *European defence industry investment plan* (hierna: defensie-investeringsplan). Dit defensie-investeringsplan bevat een overzicht van de behoeften van de lidstaat in een aantal, door de Europese Raad geïdentificeerde, prioritaire categorieën defensieproducten.² Deze categorieën zijn: munitie en raketten, artilleriesystemen, drones en anti-drone systemen, bescherming van kritieke infrastructuur, cyber, militaire mobiliteit, lucht- en raketverde-

² <https://www.consilium.europa.eu/media/tzkadtec/20250306-european-council-conclusions-en.pdf>

diging, strategische *enablers*³, bescherming van ruimtemiddelen, kunstmatige intelligentie en elektronische oorlogsvoering. Deze categorieën worden door de lidstaten en de Commissie beschouwd als meest essentieel voor Europese gereedstelling van de krijgsmachten. Ook moeten lidstaten een omschrijving van de activiteiten, uitgaven en maatregelen opnemen waarmee deze behoeften door middel van gezamenlijke aanschaf geadresseerd worden. Daarnaast dient het defensie-investeringsplan, waar relevant, synergiën met de defensie-investeringsplannen van andere lidstaten te identificeren en dient het plan aan te geven hoe het toegang tot de defensiemarkt voor het midden- en kleinbedrijf en nieuwe toetreders faciliteert.

De Commissie beoordeelt vervolgens het defensie-investeringsplan van lidstaten en neemt op basis hiervan een besluit over het verzoek. De laatste mogelijke datum voor het aannemen van een dergelijk uitvoeringsbesluit is 30 juni 2027. Uitbetaling van de leningen dient voor 31 december 2030 plaats te vinden. De Commissie heeft daarbij de mogelijkheid om een voorstel te doen voor verlenging van het instrument. De lengte van een mogelijke verlenging is onbepaald in het voorstel. De omvang van leningen waar een lidstaat aanspraak op kan maken is gemaximeerd; de drie lidstaten die de meeste leningen ontvangen mogen gezamenlijk niet meer dan 60 procent van de beschikbare hoeveelheid leningen ontvangen.

Na goedkeuring van het defensie-investeringsplan wordt een leenovereenkomst afgesproken tussen de lidstaat die gebruik wil maken van de lening en de Commissie. Hierin wordt de uitbetaling van de tranches van de lening gekoppeld aan de geboekte voortgang in het defensie-investeringsplan. Lidstaten dienen hiervoor elke zes maanden een voortgangsrapportage in bij de Commissie. Een lidstaat kan een verzoek voor uitbetaling van de volgende tranche van de lening alleen indienen indien gekoppeld aan een dergelijke voortgangsrapportage. Een lidstaat mag hierbij maximaal twee keer per jaar een betalingsverzoek indienen. Als de Commissie tot het oordeel komt dat de voortgangsrapportage onvoldoende is, dient zij de uitbetaling van (een deel van) de lening op te schorten.

De aangevraagde leningen hebben een looptijd van maximaal 45 jaar. Lidstaten moeten de lening aan het einde van deze periode volledig hebben terugbetaald. Lidstaten kunnen 15 procent van hun aangevraagde lening ontvangen als voorfinanciering. Indien lidstaten hier gebruik van willen maken, moeten ze dit aangeven in hun defensie-investeringsplan.

Gezamenlijke aanschaf onder het instrument dient plaats te vinden door minimaal twee landen, waarbij één van deze landen een EU-lidstaat moet zijn die aanspraak maakt op een lening onder het instrument. Het andere land waarmee gezamenlijk wordt aangeschaft, hoeft geen aanspraak te maken op de leningen, en kan naast een EU-lidstaat ook een lid van de Europese Vrijhandelsassociatie zijn dat lid is van de Europese Economische Ruimte (EER/ERVA-leden)⁴, of Oekraïne zijn. Verder kunnen ook kandidaat-lidstaten,⁵ potentiële kandidaat-lidstaten⁶ en landen waarmee de EU een veiligheid- en defensie-partnerschap heeft⁷ participeren in de

³ Strategische ondersteunende militaire vermogens zoals inlichtingencapaciteit en strategisch luchttransport.

⁴ Noorwegen, IJsland en Liechtenstein

⁵ Albanië, Bosnië en Herzegovina, Georgië, Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië, Servië, Turkije en Oekraïne.

⁶ Kosovo

⁷ Noorwegen, Moldavië, Zuid-Korea, Japan, Albanië en Noord-Macedonië.

gezamenlijke aanschaf onder dit instrument. De deelnemende landen die geen EU-lidstaat zijn, kunnen geen aanspraak maken op de leningen uit het instrument.

Om de EDTIB te versterken moeten landen via dit instrument defensieproducten aanschaffen bij bedrijven die in de EU, EER/ERVA of Oekraïne gevestigd zijn. Ook toeleveranciers van de eindproducenten die meer dan 15 procent van de contractwaarde vertegenwoordigen en kritieke *inputs* leveren moeten in de EU, EER/ERVA of Oekraïne gevestigd zijn. Dit kunnen bedrijven zijn die onder controle staan van een moederbedrijf van buiten de EU, EER/ERVA of Oekraïne, zij het onder voorwaarden en met goedkeuring van de lidstaat waarin het bedrijf gevestigd is. De Unie kan bilaterale en multilaterale overeenkomsten sluiten met kandidaat-lidstaten, potentiële kandidaat-lidstaten en landen waarmee de EU een veiligheid en defensiepartnerschap heeft om bedrijven uit die landen ook in staat te stellen om producten af te zetten via gezamenlijke aanschaf onder het instrument.

Daarnaast moeten in het voorstel van de Commissie gemeenschappelijke aanbestedingscontracten ook de eis bevatten dat de kosten van de onderdelen van oorsprong uit de Unie, de EER/ERVA-leden, of Oekraïne, niet lager zijn dan 65 procent van de geraamde kosten van het eindproduct. Voor bepaalde typen producten geldt eveneens dat de betreffende eindproducenten uit de EU, EER/ERVA, of Oekraïne, in staat moeten zijn om het (ontwerp van het) product aan te passen en dit niet wordt verhinderd door restricties van derde landen.⁸

De gezamenlijke aanschaf kan plaatsvinden door een aanbesteding via een procedure van gunning door onderhandelingen zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging via de toepassing van Richtlijn 2009/81 Artikel 28 (1)c. Ook zullen gezamenlijk aangeschafte goederen en diensten buiten de reikwijdte van btw worden gehouden.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen impact assessment uitgevoerd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

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 dat lidstaten over voldoende en de juiste militaire vermogens (capaciteiten) beschikken. Een sterkere Europese defensie-industrie is daarvoor voorwaardelijk.

Het kabinet is van mening dat defensie-uitgaven primair uit nationale begrotingen gefinancierd dienen te worden. Zoals reeds gedeeld met uw Kamer in de Kamerbrief inzake motie-Eerdmans (Kamerstuk 21 501-20, nr. 2207) (ReArm Europe) en de Europese Raad van 20–21 maart⁹ toetst

⁸ lucht- en raketverdediging, grotere typen drones (NAVO type 2 en 3), gerelateerde counter drone systemen, strategische enablers, bescherming van ruimtemiddelen, kunstmatige intelligentie en elektronische oorlogsvoering.

⁹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2215

het kabinet voorstellen voor gemeenschappelijke schuldtoelating ten behoeve van defensie aan een aantal criteria. Maatregelen dienen tijdelijk en gericht te zijn, met waarborgen voor schuldhoudbaarheid en financiële stabiliteit. Nederland zal 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.

Het kabinet zet zich, in lijn met de motie-Dassen,¹⁰ actief in voor mogelijkheden voor gezamenlijke aanschaf en streeft ernaar dit de komende jaren te intensiveren. Het kabinet werkt al veel samen met andere lidstaten, bijvoorbeeld voor de gezamenlijke inkoop van munitie door groepen lidstaten, onder meer via het Europees Defensie Agentschap (EDA).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet beoordeelt dit voorstel scherp en stevig met inachtneming van een aantal van de hiervoor omschreven randvoorwaarden zoals tijdelijkheid, gerichtheid en waarborgen voor schuldhoudbaarheid en financiële stabiliteit.

Tijdelijkheid

Het kabinet concludeert dat het instrument voldoet aan de voorwaarde van tijdelijkheid, aangezien het instrument een duidelijke einddatum voor aanvraag, toezegging, verstrekking en terugbetaling van de leningen onder dit instrument bevat. Het kabinet zal zich, in lijn met de bovengenoemde Kamerbrief, in de onderhandelingen inzetten om deze tijdelijkheid te waarborgen. Het kabinet is kritisch over de mogelijkheid tot verlenging van het instrument zonder afbakening van de duur van een dergelijke verlenging. Het kabinet zal zich daarbij inspannen om de tijdelijkheid van een eventuele verlenging te garanderen.

Gerichtheid

Het voorstel voor het instrument is ook gericht, dankzij de gestelde bestedingseisen. Het kabinet steunt de bestedingseisen die toezien op het gebruik van de leningen voor uitsluitend gezamenlijke aanschaf van defensieproducten en producten voor defensiedoeleinden en zal zich verzetten tegen mogelijke oprekking van deze afbakening die niet relateert aan defensie¹¹. Het kabinet steunt ook de bestedingseisen die toezien op gezamenlijke aanschaf. Daarbij verwelkomt het kabinet de prioritaire categorieën voor gezamenlijke militaire capaciteiten die door middel van het voorstel kunnen worden gestimuleerd. Deze moeten overeenkomen met de prioriteiten zoals vastgelegd tijdens de Europese Raad van 6 maart jl.¹² en zoals door de Commissie opgenomen in het Witboek over de toekomst van de Europese Defensie.¹³ Deze bevatten ook de Neder-

¹⁰ Motie Dassen (Kamerstuk 36 410 X, nr. 68)

¹¹ De Commissie hanteert de volgende definities. «Defensieproduct»: goederen, diensten en werken die vallen onder het toepassingsgebied van Richtlijn 2009/81/EG, zoals bepaald in artikel 2 daarvan. «Andere producten voor defensiedoeleinden»: alle andere goederen, diensten en werken dan die welke vallen onder het toepassingsgebied van Richtlijn 2009/81/EG, zoals vastgesteld in artikel 2 daarvan, die noodzakelijk zijn voor of gericht zijn op defensiedoeleinden;

¹² <https://www.consilium.europa.eu/media/tzkadtec/20250306-european-council-conclusions-en.pdf>

¹³ https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/30b50d2c-49aa-4250-9ca6-27a0347cf009_en?filename=White%20Paper.pdf

landse prioriteiten zoals reeds met uw Kamer gecommuniceerd in het non-paper over de Nederlandse prioriteiten ten aanzien van het Witboek.¹⁴

Waarborgen voor schuldhoudbaarheid en financiële stabiliteit

Het voorstel bevat waarborgen voor schuldhoudbaarheid en de financiële stabiliteit door de vormgeving waarbij de leningen die lidstaten aangaan worden meegerekend in het tekort en de schuld van de lidstaten. Daarmee blijven ze onderdeel van de normen voor, en monitoring van, schuldhoudbaarheid onder het Stabiliteits- en Groeipact. Indien lidstaten gebruik maken van de nationale ontsnappingsclausule onder het Stabiliteits- en Groeipact, zullen uitgaven gefinancierd met leningen onder het SAFE-instrument meetellen onder de maximale toename van de defensie-uitgaven waarvoor de ontsnappingsclausule geldt.

Kortom, het kabinet merkt op dat het voorstel voldoet aan de randvoorwaarden zoals geschetst in de Kamerbrief inzake Motie-Eerdmans (ReArm Europe) en de Europese Raad van 20–21 maart.¹⁵

Een sterke EDTIB die in staat is Europese krijgsmachten te voorzien van moderne en concurrerende defensiecapaciteiten is een onmisbare pijler voor Europese veiligheid. Het instrument kan een belangrijke rol spelen in het opstuwen van de vraag naar Europese defensieproducten. De Europese defensie-industrie heeft behoefte aan langetermijn toezeggingen via concrete orders. Het kabinet beschouwt het instrument als een belangrijk signaal aan de Europese defensie-industrie, dat bedrijven in staat stelt de noodzakelijke investeringen in de opschaling van productiecapaciteit te doen.

Het kabinet steunt de doelstelling van het voorstel om gezamenlijke aanschaf bij de EDTIB van defensiematerieel, en andere producten en diensten voor defensiedoeleinden, te bevorderen. Het voorstel kan materieelsamenwerking tussen landen stimuleren door middel van het inzetten van financiële prikkels en versnelde aanbestedingstrajecten. Het kabinet verwelkomt daarbij de mogelijkheden die de gezamenlijke aanschaf van militaire goederen biedt voor militaire steun aan Oekraïne. Gezamenlijke aanschaf biedt schaalvoordelen en draagt bij aan interoperabiliteit tussen krijgsmachten. Daarbij is het kabinet positief over het feit dat ook lidstaten die geen leningen aanvragen kunnen participeren in de gezamenlijke aanschaf en bijkomende voordelen onder dit instrument.

Het kabinet acht het daarnaast van belang dat het instrument eenvoudig wordt vormgegeven zodat het snel en breed inzetbaar is voor de gereedstelling van krijgsmachten en bijdraagt aan samenwerking met belangrijke partners buiten de EU. Dit vergt een goede balans met de voorwaarden die zijn gericht op het versterken van de Europese defensie-industrie. Het kabinet steunt de mogelijkheid tot deelname in gezamenlijke aanschaf door Oekraïne, kandidaat-lidstaten, potentiële kandidaat-lidstaten, EER/ERVA-leden en landen waarmee de EU een veiligheid- en defensie-partnerschap heeft onder dit instrument. Hiermee wordt samenwerking met voor het kabinet belangrijke partners verstevigd, de vraag voor de Europese defensie-industrie verhoogd en interoperabiliteit met niet-EU partners gestimuleerd. Tegelijkertijd moet het instrument eenvoudig en breed inzetbaar zijn en samenwerking met andere belangrijke niet-EU partners borgen. Daarvoor moet toegang tot gezamenlijke

¹⁴ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025D07827&d=2025D07827>

¹⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2215

aanschaf, deelname van industrie en aanschaf van producten meer worden opengesteld voor belangrijke niet-EU partners.

Een open en competitieve Europese defensiemarkt versterkt het concurrentievermogen, de innovatiekracht en de weerbaarheid van de EDTIB. Een sterke EDTIB is gebaat bij grensoverschrijdende industriële samenwerking waarbij toeleveranciers uit de hele EU kunnen toetreden tot de toeleveringsketens van Europese producenten van defensieplatformen en -systemen. Het kabinet zal er daarom voor waken dat het instrument niet alleen in het voordeel werkt van de grote EU-lidstaten die beschikken over *Original Equipment Manufacturers* (OEMs) met gesloten nationale toeleveringsketens en dat ruimere mogelijkheden in het voorstel om één-op-één te gunnen niet als effect hebben gesloten nationale toeleveringsketens in stand te houden. Het kabinet verwelkomt de expliciete aandacht voor toegang van het mkb tot de defensiemarkt. Vanwege hun wendbaarheid, specialistische expertise, lokale netwerken en maatwerkoplossingen kunnen mkb-bedrijven een grote bijdrage leveren aan veerkrachtigere toeleveringsketens.

Om bij te dragen aan een vitale Nederlandse defensiesector die in de nationale veiligheid kan voorzien en een waardevolle bijdrage kan leveren aan de Europese veiligheid, zal het kabinet sturen op de betrokkenheid van de Nederlandse industrie bij door het instrument ondersteunde gezamenlijke aanbestedingstrajecten, in lijn met de Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie.¹⁶ Ten eerste via bepalingen over industriële samenwerking in het voorstel zelf. Ten tweede zal het kabinet zich inzetten voor een adequate betrokkenheid van de Nederlandse industrie in de aanschaftrajecten waar het zelf aan deelneemt.

Het kabinet verwelkomt de koppeling van uitbetaling van de leningen aan voortgang die lidstaten hebben geboekt ten aanzien van hun defensie-investeringsplan. Zo wordt de doelmatigheid van de besteding van EU-middelen geborgd. Daarbij is het voor het kabinet van belang dat de uitvoeringslasten voor Ministeries van Defensie niet onnodig toenemen zodat een snelle uitvoering van de verordening mogelijk blijft. Ook zet het kabinet kritische kanttekeningen bij de rol van de Commissie in de beoordeling van de defensie-investeringsplannen en de besluiten over toekenning van financiële middelen, en zal het zich dientengevolge inzetten voor een gedegen rol van de Raad/lidstaten in dit proces.

Het kabinet is in beginsel positief over de btw-maatregel. Het voorstel bepaalt dat prestaties die onder het toepassingsgebied van het SAFE-instrument plaatsvinden, tijdelijk niet aan de btw zijn onderworpen. Het is niet ongebruikelijk dat militaire doelstellingen via btw-maatregelen worden gefaciliteerd, zoals blijkt uit het NAVO- en Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). Een kanttekening is dat in die gevallen echter een financieel gunstiger regime wordt gehanteerd door middel van een vrijstelling met recht op aftrek (btw-nultarief) door te handelen als een internationale organisatie. Het kabinet zal de Commissie bevragen over de redenen waarom binnen de verordening niet voor een vergelijkbare handeling is gekozen als bij de NAVO en het GVDB.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is onder EU-lidstaten in zijn algemeenheid een breed gedeeld gevoel van urgentie dat Europa meer moet doen aan zijn eigen defensie en zich beter moet toerusten om autonoom huidige en toekomstige veiligheidsdreigingen het hoofd te kunnen bieden. Het is de verwachting dat er zeer

¹⁶ Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie 2025–2029 | Beleidsnota | Defensie.nl

brede steun is in de Raad voor de beoogde richting van het Commissie-voorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 122 VWEU. Artikel 122 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van voor de economische situatie passende maatregelen (eerste lid), en de bevoegdheid tot het verlenen van financiële bijstand van de Unie aan lidstaten die geconfronteerd worden met moeilijkheden of ernstige dreiging van grote moeilijkheden die worden veroorzaakt door natuurrampen of buitengewone gebeurtenissen die deze lidstaat niet kan beheersen (tweede lid). Momenteel worden de lidstaten geconfronteerd met ernstige economische verstoringen als gevolg van de Russische inval in Oekraïne en de verslechtering van de veiligheidscontext binnen de Unie sinds begin 2025. In beide gevallen betreft het buitengewone gebeurtenissen buiten de beheersing van lidstaten. Het voorstel raakt aan meerdere beleidsterreinen van de Unie, zoals het terrein van het economisch beleid, het terrein van de economische, sociale en territoriale samenhang en het terrein van industriebeleid. Met betrekking tot economisch beleid en economische, sociale en territoriale samenhang is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie respectievelijk artikel 4, lid 2 sub c, VWEU). Met betrekking tot industriebeleid is er sprake van een aanvullende bevoegdheid (zie artikel 6, sub b, VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Unie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel om financiële steun te verlenen aan lidstaten om te voorzien in de toegenomen behoefte aan overheidsuitgaven voor de productie van defensiematerieel en gezamenlijke aanschaf van defensieproducten en diensten te bevorderen. Gezien de omvang van de leningen die beschikbaar worden gesteld onder het instrument, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Dit rechtvaardigt een EU-aanpak. Door de financiële steun in het instrument te koppelen aan gezamenlijke aanschaf wordt de fragmentatie van de EDTIB als gevolg van unilateraal handelen van de lidstaten geadresseerd. Op Unie-niveau optreden kan leiden tot grotere efficiëntie in de besteding van publieke middelen en meer lange-termijn zekerheid geven aan producenten om op te schalen ten opzichte van nationaal optreden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De verordening heeft tot doel om financiële steun te verlenen aan lidstaten om te voorzien in de toegenomen behoefte aan overheidsuitgaven voor de productie van defensiematerieel en gezamenlijke aanschaf van defensieproducten en diensten te bevorderen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de rente die EU-lidstaten dienen te betalen over de leningen onder deze verordening, voor een deel van de EU-lidstaten lager is dan de rente waarmee zij zelf op de kapitaalmarkt kunnen lenen. Het is voor hen dus goedkoper om te lenen bij de Commissie, dan zelf te lenen. Daarnaast kunnen niet alleen lidstaten die gebruik maken van de leningen onder deze verordening, maar ook lidstaten die dit niet doen, aanspraak maken op een tijdelijke uitzondering van de btw en versnelde aanbestedingsprocedures indien zij gezamenlijk aanschaffen onder deze verordening. Bovendien gaat het voorgestelde optreden, gezien de geopolitieke situatie, niet verder dan noodzakelijk, omdat deze van tijdelijke aard is, gericht is op gezamenlijke aanschaf van defensie-gerelateerd materieel en diensten en er sprake is van vrijwillig gebruik van de leningen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Lidstaten die leningen aangaan onder het instrument dienen deze zelf, inclusief rentelasten, terug te betalen. Het voorstel heeft derhalve geen consequenties voor de EU-begroting, behalve uitvoeringskosten onder begrotingscategorie 7 (administratie). Deze kosten worden opgevangen door herprioriteringen binnen deze begrotingscategorie.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of medeoverheden

Het instrument wordt gegarandeerd binnen de bestaande *headroom* van de Europese begroting; 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 Meerjarig Financieel Kader, MFK). Nederland staat reeds garant voor het Nederlandse aandeel in de *headroom*, via het EMB dat in 2021 door beide Kamers is geratificeerd en omgezet in nationale wetgeving. Zoals gebruikelijk worden instrumenten onder de *headroom* inzichtelijk gemaakt op de begroting van het Ministerie van Financiën. Het SAFE-instrument wordt na inwerkingtreding in het eerste reguliere begrotingsloket verwerkt. Het instrument heeft geen effect op de meerjarenraming (EU-afdrachten) die op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is opgenomen. Financiële consequenties voor de Rijksbegroting met betrekking tot de uitstaande leningen materialiseren alleen in het onwaarschijnlijke geval dat lidstaten die gebruik maken van het instrument niet kunnen voldoen aan hun aflossingsverplichting. Uitgangspunt is dat (eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Daarnaast volgt uit Artikel 102 van het Financieel Reglement van de EU dat

oninbare bedragen eerst verrekend kunnen worden met andere ontvangsten die lidstaten krijgen uit de EU-begroting.

De budgettaire gevolgen van de tijdelijke btw-uitzondering en de verwerking daarvan binnen de begroting worden nog nader onderzocht. Hier zal uw Kamer later over worden geïnformeerd.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het kabinet wil de administratieve lasten voor bedrijven die mogelijk uit de SAFE-verordening voortvloeien zoveel mogelijk beperken. Het is denkbaar dat vereisten die vanuit de SAFE-verordening worden gesteld aan toeleveringsketens en producten uiteindelijk via aanbestedende landen bij bedrijven terechtkomen. Als dit gebeurt moeten de lasten voor bedrijven in verhouding staan tot hetgeen wordt beoogd met de regels.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel versterkt het vermogen van de lidstaten om zelfstandig te voorzien in militaire capaciteitsbehoeften en daarmee minder afhankelijk te zijn van internationale partners, en draagt dus bij aan het vermogen van de EU om autonoom te opereren in een geopolitieke fragiele wereld. Dit is ook in het belang van NAVO partners, want een sterkere EU betekent een sterkere NAVO. Daarnaast dragen investeringen in de Europese defensie-industrie bij aan het langetermijnperspectief van Europese bedrijven en zal dit voordelig zijn voor de bedrijvigheid, productiviteit en concurrentiepositie van deze bedrijven. Voor het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie is echter wel van belang dat er sprake is van een open en competitieve defensiemarkt. Dit geldt zowel voor (enige vorm van) concurrentie tussen aanbieders van eindproducten, als voor eerlijke concurrentie tussen toeleveranciers van eindproducenten. Binnen de toeleveringsketens van de Europese defensiemarkt moeten toeleveranciers geselecteerd op basis van prijs, kwaliteit en levertijd en niet op basis van nationaliteit. Op die manier wordt innovatie, efficiëntie en weerbaarheid in defensieproductieketens gewaarborgd.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Er zijn geen gevolgen voor nationale en decentrale regelgeving te verwachten.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat twee bevoegdheden voor de Commissie om zelfstandig uitvoeringshandelingen vast te stellen. Ten eerste betreft dit de bevoegdheid om na beoordeling van een defensie-investeringsplan middels een uitvoeringsbesluit de financiële steun aan de aanvragende lidstaat beschikbaar te stellen (artikel 8, tweede lid). Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het via een uitvoeringsbesluit beschikbaar stellen van de financiële steun is volgens het kabinet wenselijk, omdat dit de benodigde snelheid en flexibiliteit biedt bij de vaststelling en dit niet in de verordening kan worden geregeld. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden (en niet om aanvulling of

wijziging van de verordening). Het uitvoeringsbesluit wordt niet vastgesteld volgens een comitéprocedure op grond van verordening 182/2011, wat betekent dat hier sprake is van een zelfstandige bevoegdheid voor de Commissie. Het kabinet is daar in algemene zin geen voorstander van, omdat er geen controle van de lidstaten is voorzien. Het kabinet zal zich inzetten voor betrokkenheid van de Raad/lidstaten bij de vaststelling van de uitvoeringshandeling.

Daarnaast is de Commissie bevoegd om na beoordeling van de voortgangsrapportage te besluiten de overeenkomstige tranche van de lening vrij te geven (artikel 12, derde lid). Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het via een besluit beschikbaar stellen van de financiële steun is volgens het kabinet wenselijk, omdat dit de benodigde snelheid en flexibiliteit biedt bij de vaststelling en dit niet in de verordening kan worden geregeld. Het besluit wordt niet vastgesteld volgens een comitéprocedure op grond van verordening 182/2011, wat betekent dat hier sprake is van een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid voor de Commissie. Het kabinet is daar in algemene zin geen voorstander van, omdat er geen controle van de lidstaten is voorzien. Het kabinet zal zich inzetten voor betrokkenheid van de Raad/lidstaten bij de vaststelling van de uitvoeringshandeling.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Volgens het voorstel treedt de verordening in werking op de dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het kabinet acht de voorgestelde datum van inwerkingtreding haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is een horizonbepaling opgenomen in het Commissievoorstel. De Commissie mag leningen alloceren per *implementing decision* tot 30 juni 2027. Leningen mogen uitbetaald worden tot eind 2030. De Commissie kan, vergezeld met het jaarrapport dat zij opstelt voor de Raad en het Europees Parlement over het gebruik van het instrument, een voorstel doen voor verlenging van het instrument.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Niet van toepassing.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Anders dan de genoemde geopolitieke implicaties onder 5d worden geen gevolgen voor specifiek ontwikkelingslanden voorzien.