

Brussel, 18 november 2024
(OR. en)

14375/24

COPS 619
POLMIL 347
EUMC 539
INDEF 66
CORLX 1109
CFSP/PESC 1633
CSDP/PSDC 809
PESCO 27

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	ST 14373/24 COPS 590 POLMIL 345 EUMC 518 INDEF 60 CORLX 1021 CFSP/PESC 1517 CSDP/PSDC 771 PESCO 22
Betreft:	Conclusies van de Raad over de strategische PESCO-evaluatie

Voor de delegaties gaan hierbij de conclusies van de Raad over de strategische PESCO-evaluatie, die de Raad tijdens zijn zitting van 18 november 2024 heeft aangenomen.

Conclusies van de Raad over de strategische PESCO-evaluatie**Inleiding**

1. De Raad stelt tot zijn tevredenheid vast dat de permanente gestructureerde samenwerking (PESCO), sinds de start ervan in 2017, een centraal kader is gebleken om de defensiesamenwerking tussen de deelnemende lidstaten op EU-niveau te verdiepen. Door middel van de meer dwingende verbintenissen en samenwerkingsprojecten in het PESCO-kader hebben de deelnemende lidstaten hun defensie-inspanningen opgevoerd op het gebied van: operationele paraatheid en interoperabiliteit, defensie-uitgaven en -investeringen, vermogensontwikkeling, de bijdrage van hun strijdkrachten aan de meest veeleisende missies, het versterken van de Europese industriële en technologische defensiebasis (EDTIB) en bijdragen tot het opbouwen van een gemeenschappelijke strategische cultuur.
2. De Raad benadrukt het belang van de strategische evaluatie van de PESCO, die wordt uitgevoerd in overeenstemming met het besluit van de Raad tot instelling van de PESCO¹, als stap op weg naar een sterkere en meer strategische en effectieve PESCO na 2025. De Raad is ingenomen met de resultaten van de besprekingen die de deelnemende lidstaten in de reflectiefase met steun van het PESCO-secretariaat hebben gevoerd, en hij neemt nota van de aanbevelingen in het jaarverslag van de hoge vertegenwoordiger over de stand van uitvoering van de PESCO.

¹ Besluit (GBVB) 2017/2315 van de Raad van 11 december 2017 tot instelling van de permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) en tot opstelling van de lijst van deelnemende lidstaten.

3. De Raad merkt op dat de in de bijlage bij het besluit van de Raad tot instelling van de PESCO genoemde leidende beginselen en doelstellingen van de PESCO geldig blijven. De PESCO blijft een ambitieus, bindend en inclusief wettelijk EU-kader voor investeringen in de veiligheid en defensie van het grondgebied van de EU-lidstaten en hun burgers. De PESCO fungeert voor de deelnemende lidstaten ook als een cruciale politieke hefboom om hun respectieve militaire middelen en defensievermogens te verbeteren door middel van goed gecoördineerde initiatieven en concrete projecten op basis van de meer dwingende verbintenissen. Een sterkere en slagvaardigere EU op het gebied van veiligheid en defensie zal een positieve bijdrage leveren aan de wereldwijde en trans-Atlantische veiligheid en vormt een aanvulling op de NAVO. Die blijft voor de NAVO-lidstaten het fundament van hun collectieve defensie. In dit verband herinnert de Raad aan de leidende beginselen van de Verdragen en de door de Europese Raad overeengekomen beginselen.
4. De Raad herhaalt dat de PESCO moet bijdragen tot de verwezenlijking van het ambitieniveau van de Unie en de doelstellingen en prioriteiten van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, waarbij rekening moet worden gehouden met de behoeften en vereisten van de deelnemende lidstaten in de nieuwe veiligheidsomgeving. Om haar positie als spil van de defensie-inspanningen van de EU te behouden en deze verder te versterken, moet de PESCO worden geactualiseerd in het licht van relevante bestaande en toekomstige instrumenten en beleidsmaatregelen van de Unie, met name die welke voortvloeien uit het strategisch kompas voor veiligheid en defensie².

² Doc. 7371/22.

5. De Raad onderstreept hoe belangrijk het is Oekraïne meer te betrekken bij de defensie-initiatieven van de EU, in overeenstemming met de op 27 juni 2024 ondertekende gezamenlijke toezeggingen op het gebied van veiligheid van de Europese Unie en Oekraïne. De Raad benadrukt dat de PESCO in voorkomend geval ook moet bijdragen aan de bredere inspanningen van de EU om in de militaire behoeften van Oekraïne te voorzien. Dit draagt bij tot de algemene inspanningen om de paraatheid van de EU op defensiegebied te vergroten en stelt de lidstaten in staat militaire steun te blijven verlenen aan Oekraïne. Bij het verlenen van de militaire steun zal het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten ten volle in acht worden genomen en zal rekening worden gehouden met de veiligheids- en defensiebelangen van alle lidstaten.
6. Tegen deze achtergrond komt de Raad overeen de PESCO aan te passen met het oog op de nieuwe fase van de samenwerking, die in 2026 begint, en geeft hij de volgende richtsnoeren met betrekking tot verbintenissen, projecten en werkmethoden.

Verbindenissen

7. De Raad merkt op dat de PESCO, zonder het bestaande ambitieniveau te verlagen, moet worden geschraagd door minder maar meer strategische en politieke, meer concrete en gestroomlijnde verbintenissen. De Raad beveelt aan de herziene reeks verbintenissen te structureren op basis van belangrijke gebieden zoals defensie-uitgaven en -investeringen, vermogensontwikkeling, bewapening en industriële samenwerking, en de operationele dimensie.
8. De Raad benadrukt dat aan die verbintenissen duidelijke en meetbare doelstellingen moeten worden gekoppeld, om de uitvoering te verbeteren en voor transparantie te zorgen. De Raad erkent dat een en ander het politieke toezicht zal helpen versterken, de verslaglegging van de deelnemende lidstaten zal ondersteunen en de beoordeling van de PESCO-vorderingen zal vereenvoudigen. Dit zal op zijn beurt bijdragen tot een grotere zichtbaarheid van de PESCO en tot een grotere politieke verantwoordelijkheid.

9. De Raad is opgetogen over het feit dat de meeste deelnemende lidstaten hun defensie-uitgaven, met inbegrip van defensie-investeringen, voortdurend hebben opgetrokken. Tegelijkertijd roept de Raad op deze inspanningen en het effect ervan verder op te voeren, en ziet hij ernaar uit de desbetreffende verbintenissen dienovereenkomstig te stroomlijnen, onder meer middels meetbare indicatoren voor de volgende PESCO-fase, om ze in overeenstemming te brengen met de vereisten die de veranderende veiligheidsomgeving meebrengt. Hij wijst er ook op dat het belangrijk is de verhoogde nationale begrotingen te vertalen in meer gezamenlijke defensie-investeringen, waarbij, naast andere EU-instrumenten, de PESCO optimaal wordt benut om de samenwerking tussen de deelnemende lidstaten te versterken om vermogens te leveren die als strategisch relevant zijn aangemerkt. De Raad benadrukt tevens het belang van meer inspanningen voor de verwezenlijking van de collectieve benchmark met betrekking tot defensieonderzoek en -technologie, waarbij relevante beleidsmaatregelen en activiteiten worden ondersteund met de beschikbare instrumenten op EU-niveau.

10. Met betrekking tot de verbintenissen in verband met defensieplanning, harmonisatie van vereisten en de uitvoering van EU-instrumenten en -initiatieven, benadrukt de Raad dat er behoefte is aan een meer samenhangende en efficiënte EU-aanpak voor vermogensontwikkeling om te streven naar volledige interoperabiliteit. In dit verband blijven het vermogensontwikkelingsplan en de daaruit voortvloeiende EU-prioriteiten inzake vermogensontwikkeling de belangrijkste referentie voor EU-brede defensieplanning en voor bestaande en toekomstige defensiegerelateerde initiatieven, beleidsmaatregelen en wetgeving. De Raad onderstreept dat deze in alle relevante verbintenissen verder moeten worden versterkt. Middels een gezamenlijke EU-aanpak voor vermogensontwikkeling moeten de deelnemende lidstaten de samenwerkingsmogelijkheden die in het kader van de gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie (CARD) in kaart worden gebracht optimaal benutten om gemeenschappelijke projecten op te zetten en gebruik te maken van financieringsinstrumenten van de EU, zoals het door de Commissie voorgestelde Europees Defensiefonds (EDF) en programma voor de Europese defensie-industrie (EDIP). De Raad benadrukt de essentiële rol en deskundigheid van het Europees Defensieagentschap (EDA) om ervoor te zorgen dat de huidige en toekomstige defensie-initiatieven, -beleidsmaatregelen en -wetgeving van de EU met betrekking tot de vermogensontwikkelingscyclus en bredere kwesties op coherente wijze op elkaar worden afgestemd. De Raad wijst tevens op het belang van de toenemende samenhang tussen de resultaten van de respectieve processen van de EU en de NAVO op het gebied van defensieplanning en vermogensontwikkeling, in overeenstemming met zijn aanbeveling van 13 november 2023³.

³ Aanbeveling van de Raad van 13 november 2023 ter evaluatie van de vooruitgang die door de deelnemende lidstaten is gemaakt bij het nakomen van de verbintenissen in het kader van de permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) (C/2023/994).

11. De Raad merkt op dat de operationele verbintenissen moeten worden geactualiseerd in het licht van het strategisch kompas en de recente ontwikkelingen in het mondiale veiligheids-landschap. Om bij te dragen tot het vermogen van de EU om op te treden, de interoperabiliteit tussen de lidstaten te vergroten en normalisatie te bevorderen (in overeenstemming met de NAVO-normen), kunnen operationele verbintenissen de operationalisering van de snel inzetbare EU-capaciteit en het organiseren van de daarmee verband houdende live oefeningen van de EU ondersteunen, rekening houdend met het beginsel van één set strijdkrachten. Voorts wijst de Raad andermaal op de cruciale rol van de Europese Vredesfaciliteit als mondiaal instrument ter ondersteuning van onze GBVB/GVDB-doelstellingen. Daarnaast merkt hij op dat alle relevante verbintenissen zowel samenwerking op alle operationele gebieden (land, lucht, zee, cyber en ruimtevaart) als strategische hulpmiddelen en vermogensmultiplicatoren moeten omvatten.
12. De Raad benadrukt tevens dat het van cruciaal belang is dat EU-missies en -operaties over voldoende personeel, strijdkrachten en vermogens beschikken, en dat het van belang is operationele vermogens te ontwikkelen, en wijst op het blijvende belang van de desbetreffende verbintenissen.

13. De Raad herinnert eraan dat de EDTIB moet worden versterkt, overeenkomstig zijn conclusies van mei 2024⁴. In dit verband, en met het oog op het versterken van de rol van de PESCO als centraal kader in het EU-defensie-instrumentarium, beveelt de Raad aan de banden tussen de PESCO en de instrumenten ter ondersteuning van de EDTIB te versterken. De verbintenissen moeten worden geactualiseerd om het belang van een versterking van de EDTIB verder te benadrukken, rekening houdend met de algemene in de desbetreffende documenten vastgelegde doelstellingen. In zijn conclusies van mei 2024 toonde de Raad zich ingenomen met de presentatie van de gezamenlijke mededeling van de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger over een nieuwe strategie voor de Europese defensie-industrie⁵, en riep hij op alle werkzaamheden op dit gebied in coördinatie met de lidstaten voort te zetten. Daarnaast moet aandacht worden besteed aan het versterken van het reactievermogen en de veerkracht van de EDTIB, het verminderen van strategische afhankelijkheden, het waarborgen van de voorzieningszekerheid en het ondersteunen van meer gezamenlijke aanbestedingen. In dit verband benadrukt de Raad ook dat de grensoverschrijdende deelname van kmo's en midcaps in de hele EU moet worden bevorderd.

Projecten

14. De Raad erkent dat de PESCO het platform vormt voor het opstarten van projecten die van strategisch belang zijn voor de EU en haar lidstaten, onder meer om in te spelen op de behoeften in verband met het volledige spectrum van vermogens, ook voor intensieve oorlogvoering. Die projecten moeten bijdragen tot de verwezenlijking van het ambitieniveau van de EU, een antwoord bieden op de vermogenstekorten en de behoeften van de deelnemende lidstaten, onder meer voor hun internationale en nationale taken, en bijdragen tot de bescherming van de Unie en haar burgers.

⁴ Doc. 9225/24.

⁵ Doc. 7339/24.

15. De Raad benadrukt dat de kwaliteit van de projecten beter moet. PESCO-projecten moeten worden ontwikkeld op basis van de door de CARD vastgestelde samenwerkingsmogelijkheden, rekening houdend met de EU-prioriteiten voor vermogensontwikkeling voor 2023, waaronder de vermogensdoelstellingen met een grote impact. Zij moeten bijdragen tot de samenhang van het vermogenslandschap van de EU, alsook tot de samenhang tussen de resultaten van de EU en de NAVO, daar waar de behoeften elkaar overlappen, en tot positieve gevolgen leiden voor de EDTIB en in de hele EU.
16. De Raad benadrukt dat het belangrijk is de beoordelingscriteria voor de projectvoorstellen in acht te nemen. Om de ontwikkeling van strategische en doeltreffende projecten te bevorderen, moeten in de respectieve projectvoorstellen duidelijke en meetbare doelstellingen en tijdschema's worden opgenomen, die door de projectleden worden bepaald om tijdige vooruitgang te stimuleren. De Raad moedigt de deelnemende lidstaten ook aan een nieuw project op te starten met bij voorkeur ten minste drie deelnemers. De Raad moedigt de deelnemende lidstaten ook aan projecten die ondermaats presteren of niet langer relevant zijn stop te zetten. Voorts onderstreept de Raad dat de deelnemende lidstaten ook (bij wijze van uitzondering) nieuwe projecten buiten de tweejaarlijkse projectcyclus kunnen opstarten, indien die projecten voldoende ver ontwikkeld zijn en indien de Raad daarmee instemt.

17. De Raad neemt er nota van dat toereikende begrotingen en een doeltreffend gebruik ervan een fundamentele voorwaarde zijn om de ontwikkeling en uitvoering van projecten te doen slagen. Hij benadrukt dat het belangrijk is financiële stimulansen voor PESCO-projecten te verkennen, onder meer, en voor zover relevant, door nauwere samenwerking met EU-programma's. Hij moedigt de deelnemende lidstaten aan het EDF optimaal te blijven benutten en te onderzoeken hoe andere financiële instrumenten en EU-instrumenten, zoals het door de Commissie voorgestelde EDIP, kunnen worden aangewend om samenwerkingsprojecten uit te breiden, samen te werken om vermogenstekorten te beperken, de vraag te bundelen en meer met gezamenlijke aanbestedingen te werken. De Raad benadrukt dat het belangrijk is duidelijke verbanden te leggen tussen relevante PESCO-projecten en EDF-voorstellen.
18. De Raad pleit er ook voor om eindgebruikers (met name de strijdkrachten van de deelnemende lidstaten) eerder en meer gestructureerd te betrekken bij projecten, gedurende hun volledige levenscyclus, waarbij ook een beroep wordt gedaan op de deskundigheid en samenwerking in het kader van het EDA. Herinnerend aan het besluit van de Raad tot vaststelling van de algemene voorwaarden op grond waarvan derde staten bij wijze van uitzondering kunnen worden uitgenodigd om deel te nemen aan afzonderlijke PESCO-projecten⁶, met name artikel 7, benadrukt de Raad dat het van belang is de besprekingen over de gemeenschappelijke reeks governanceregels⁷ te hervatten, teneinde eventueel de modaliteiten voor samenwerking met de defensie-industrie, onderzoeksinstellingen en de academische wereld aan te passen, met volledige inachtneming van de prerogatieven van de Raad.

⁶ Besluit (GBVB) 2020/1639 van de Raad van 5 november 2020 tot vaststelling van de algemene voorwaarden op grond waarvan derde staten bij wijze van uitzondering kunnen worden uitgenodigd om deel te nemen aan afzonderlijke PESCO-projecten.

⁷ Besluit (GBVB) 2018/909 van de Raad van 25 juni 2018 tot vaststelling van een gemeenschappelijke reeks governanceregels voor PESCO-projecten.

19. De Raad erkent dat het van belang is de resultaten van met succes voltooide projecten te benutten. In dit verband benadrukt hij dat de zichtbaarheid van de PESCO moet worden vergroot, bijvoorbeeld door middel van een PESCO-label en door proactief te communiceren over het effect en de bijdrage van geslaagde projecten, alsook over de mogelijke doorstroming van die projecten naar functionerende defensievermogens. In dit verband verzoekt de Raad het PESCO-secretariaat om de nodige werkzaamheden voort te zetten, in overleg met de deelnemende lidstaten.
20. Herinnerend aan de gezamenlijke toezeggingen op het gebied van veiligheid van de Europese Unie en Oekraïne, neemt de Raad er nota van dat PESCO-projecten verder kunnen bijdragen aan de in die toezeggingen vermelde doelstellingen, onder meer door vermogens te ontwikkelen die ook nodig zijn voor intensieve oorlogvoering op het Europese continent. In dit verband moedigt de Raad de deelnemende lidstaten ook aan om, met de steun van het PESCO-secretariaat, de deelname van Oekraïne aan PESCO-projecten te vergemakkelijken, binnen het huidige rechtskader met betrekking tot de deelname van derde staten, en om mogelijkheden te bieden om uit de Russische aanvalsoorlog geleerde lessen te delen. De Raad benadrukt ook dat dit de versterking van de samenwerking zou ondersteunen, hetgeen zou leiden tot de geleidelijke integratie van de Oekraïense technologische en industriële defensiebasis in de EDTIB.

21. De Raad herinnert eraan dat derde staten die aan de algemene voorwaarden voldoen, bij wijze van uitzondering kunnen worden uitgenodigd om deel te nemen aan afzonderlijke PESCO-projecten, overeenkomstig de uitnodigingsprocedure van het besluit van de Raad tot vaststelling van de algemene voorwaarden op grond waarvan derde staten kunnen worden uitgenodigd om deel te nemen aan afzonderlijke PESCO-projecten. Derde staten kunnen een aanzienlijke meerwaarde bieden voor individuele projecten en bijdragen aan de versterking van de PESCO en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) en aan het nakomen van de meer dwingende verbintenissen, zoals het project voor militaire mobiliteit heeft aangetoond. In het kader van het betreffende besluit van de Raad acht de Raad het zinvol om verder de vruchten te plukken van de betrokkenheid van derde staten bij PESCO-projecten indien deze betrokkenheid een toegevoegde waarde vormt.

Werkmethoden en rol van het PESCO-secretariaat

22. De Raad benadrukt dat de deelnemende lidstaten, met name op politiek niveau, het overzicht van de PESCO moeten bewaren, onder meer door de vooruitgang te beoordelen en te evalueren en strategische sturing te geven. Frequentere uitwisselingen tussen de deelnemende lidstaten, onder meer op ministerieel niveau, door de commandanten der strijdkrachten en de ambassadeurs, zullen daartoe bevorderlijk zijn, met name op gebieden waarop de inspanningen verder moeten worden opgevoerd.

23. De Raad herbevestigt de centrale rol van de nationale uitvoeringsplannen (NIP) als instrument om voor meer transparantie tussen de deelnemende lidstaten te zorgen en om hun vorderingen bij het nakomen van de meer dwingende verbintenissen te beoordelen, mede ter ondersteuning van het jaarverslag van de hoge vertegenwoordiger. De Raad verzoekt het PESCO-secretariaat om, in overleg met de deelnemende lidstaten, een geactualiseerd en vereenvoudigd NIP-model te presenteren, dat moet worden toegepast in de volgende PESCO-fase, om de NIP's politiek gerichter, beknopter en toekomstgerichter te maken, en om verslag uit te brengen over de nakoming van de geactualiseerde verbintenissen. Voorts ziet de Raad ernaar uit de jaarlijkse cyclus van de NIP's en de tweejaarlijkse cyclus van politieke verklaringen te handhaven.
24. De Raad benadrukt dat het cruciaal is om de strategische communicatie over de PESCO en de inspanningen van de deelnemende lidstaten in dit kader te verbeteren ten behoeve van verschillende doelgroepen, waaronder de EU-burger. Hij merkt op dat daartoe moet worden voortgebouwd op het jaarverslag van de hoge vertegenwoordiger en de jaarlijkse aanbeveling van de Raad. Doeltreffende communicatie zou de zichtbaarheid van de PESCO als een belangrijk defensie-initiatief van de EU vergroten en verder bijdragen tot bredere communicatie-inspanningen van de EU op het gebied van veiligheid en defensie.
25. De Raad wijst ook op het belang van aanvullende specifieke cursussen en opleidingen in verband met de PESCO, die door de Europese Veiligheids- en defensieacademie (EVDA) moeten worden georganiseerd, onder voorbehoud van beschikbare middelen.

26. Hoewel de PESCO een door de lidstaten geleid initiatief blijft, is de Raad ingenomen met een sterkere en doeltreffendere rol van het PESCO-secretariaat bij het verwezenlijken van zijn doelstellingen en met name:

- het beoordelen van de naleving van de verbintenissen;
- het beoordelen van voorstellen voor nieuwe PESCO-projecten;
- het ondersteunen van de deelnemende lidstaten, op hun verzoek, bij het zoeken naar projecten, overeenkomstig de EU-prioriteiten inzake vermogensontwikkeling en de CARD-samenwerkingsmogelijkheden;
- het bijstaan van de deelnemende lidstaten bij het projectbeheer en de evaluatie van de geboekte vooruitgang, ook door beste praktijken te verzamelen en te delen;
- het bijstaan van de deelnemende lidstaten bij het voltooien van de jaarlijkse NIP's, ook door beste praktijken te verzamelen en te delen;
- het ondersteunen van synergieën tussen projecten;
- het zoeken naar synergieën met andere relevante initiatieven en instrumenten;
- het ondersteunen van de EVDA bij cursussen en opleidingen in verband met de PESCO, indien nodig;
- het verbeteren van de strategische communicatie.

27. Onverminderd toekomstige besluiten benadrukt de Raad dat het PESCO-secretariaat over voldoende personeel moet beschikken.

Volgende stappen

28. De Raad ziet uit naar de aanpassing van de PESCO, overeenkomstig deze conclusies van de Raad. Hij verzoekt de hoge vertegenwoordiger om, met steun van het PESCO-secretariaat, tijdig passende wijzigingen van het rechtskader van de PESCO voor te stellen, op basis van de richtsnoeren in deze conclusies. De Raad ziet met name uit naar de wijziging van het besluit van de Raad tot instelling van de PESCO tegen mei 2025 en naar de mogelijke wijziging van het besluit tot vaststelling van een gemeenschappelijke reeks governanceregels voor PESCO-projecten tegen eind 2025, waarmee de weg wordt geëffend voor de volgende PESCO-fase die in 2026 van start gaat.
-