

Fiche 3: Gezamenlijke mededeling lacunes defensie-investeringen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Gezamenlijke mededeling over de analyse van de lacunes op het gebied van defensie-investeringen en de te volgen koers

b) Datum ontvangst Commissiedocument

18 mei 2022

c) Nummer Commissiedocument

JOIN (2022) 24

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022JC0024&qid=1653998750652>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

RBZ Defensie

Deze gezamenlijke mededeling is opgesteld n.a.v. de Versailles top d.d. 10-11 maart en de Europese Raad van 24-25 maart.

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Defensie

2. Essentie voorstel

Na jarenlange bezuinigingen op defensie zullen Europese landen in de komende periode naar verwachting meer dan 200 mld. euro in defensie gaan investeren, onder andere als gevolg van de Russische dreiging. De Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger (HV) doen in de gezamenlijke mededeling "over de analyse van de lacunes op het gebied van defensie-investeringen en de te volgen koers" verschillende voorstellen. De voorstellen zijn gericht op het aantrekkelijker en makkelijker maken van samenwerking tussen de lidstaten bij het gezamenlijk ontwikkelen en aankopen van defensiecapaciteiten. Daarnaast is de mededeling gericht op het versterken van de Europese Defensie Technologische en Industriële Basis (EDTIB). Op basis van de analyse van de tekortkomingen op het gebied van defensie-investeringen ligt de prioriteit op zeer korte termijn op het verbeteren van de gereedheid. Met name door het aanvullen van de voorraden die in veel lidstaten zijn geslonken a.g.v. wapenleveranties aan Oekraïne. Op middellange termijn gaat het om het uitbreiden en moderniseren van bestaande capaciteiten, waaronder luchtverdediging, luchttransport, artillerie, satellietcommunicatie, cyber en

communicatie en informatiesystemen. Voor de lange termijn ligt de focus op de ontwikkeling van volgende generatie defensiesystemen, zoals de *main battle tank* en logistieke systemen.

Op het gebied van gezamenlijke aanschaf zullen de Commissie en de HV, tevens hoofd van het Europees Defensieagentschap (EDA), op zeer korte termijn een *Defence Joint Procurement Task Force* voor defensieopdrachten oprichten, die met de lidstaten zal samenwerken om de coördinatie van hun aankoopbehoeften te ondersteunen. Ook is de Commissie voornemens een nieuw financieel instrument voor te stellen dat een financiële prikkel moet geven voor gezamenlijke aanschaf van de meest urgente en kritieke tekortkomingen. De Commissie beoogt op korte termijn een budget van € 500 mln. beschikbaar te stellen vanuit de EU-begroting voor de periode 2022-2024. Ook dient hiermee de EDTIB worden versterkt. Tot slot zal de Commissie in het derde kwartaal van 2022 met een voorstel komen voor een verordening waarin voorwaarden en criteria voor het vormen van een *European Defence Capability Consortium* (EDCC) worden vastgesteld. Via de EDCC-constructie kan een consortium van lidstaten bij aanschaf van capaciteiten die op gezamenlijke wijze zijn ontwikkeld, aanspraak maken op een btw-vrijstelling. Mogelijk kan hierbij ook gebruik worden gemaakt van een uitzondering op Europese aanbestedingsregels onder art. 13(c) van de aanbestedingsrichtlijn op het gebied van defensie¹.

De Commissie pleit tevens voor een meer gestructureerde aanpak van capaciteitsplanning en aanschaf, voortbouwend op bestaande processen en structuren, en coherent met NAVO-processen. De Commissie voorziet hiertoe een instrument met betrokkenheid van de Commissie, de HV en de lidstaten voor een meerjarige strategische defensie programmering, die zich ook moet richten op gezamenlijke aanschaf.

De Commissie beoogt de defensie-industrie te ondersteunen door bij te dragen aan o.a. de verbetering van de productiecapaciteit en het afbouwen van kritieke afhankelijkheden. In dit kader overweegt de Commissie de productiecapaciteit in kaart brengen en toegang tot kritieke ruwe materialen te verbeteren in tijden van crisis. Ook beoogt de Commissie maatregelen te nemen die bijdragen aan de ondersteuning van kritieke technologieën en meer synergie creëren tussen EU programma's met een civiel en militair karakter.

De Commissie overweegt daarnaast een verhoging van het Europees Defensiefonds-budget en het militaire mobiliteitsbudget (*Connecting Europe Facility*), in het kader van een mogelijke *mid-term review* van het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Ook zal de Commissie de mogelijkheden voor een nieuwe EDF-bonus onderzoeken, waar aanspraak op kan worden gemaakt indien lidstaten zich committeren aan de aanschaf of het gebruik van de resultaten van een EDF-project.

Tot slot ziet de Commissie in de mededeling mogelijkheden om activiteiten van de Europese Investeringsbank (EIB) ten aanzien van de financiering van de defensie-industrie uit te breiden, en activiteiten toe te staan die geen *dual-use* karakter hebben.

¹ Richtlijn 2009/81/EC

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De terugkeer van oorlog in Europa door de Russische invasie van Oekraïne heeft een grote impact op de veiligheid op ons continent. Europese landen moeten in staat zijn zichzelf en hun belangen beter te kunnen verdedigen. Het kabinet onderstreept dan ook de noodzaak en de urgentie van een versterkt Gemeenschappelijk Veiligheid en Defensiebeleid (GVDB) van de EU. Een zelfredzamer Europa, met meer militaire capaciteiten van Europese landen, draagt bij aan de versterking van de NAVO en de EU.

Het kabinet is voorstander van nadere Europese samenwerking, zowel op het gebied van capaciteitsontwikkeling en aanschaf van defensiematerieel, als op oefeningen en missies en operaties. Alleen door samen te werken kan Europa meer verantwoordelijkheid nemen voor de eigen veiligheid. Het geheel is meer dan de som der delen.²

Defensie werkt van oudsher al veel samen met bondgenoten en partners, multilateraal en bilateraal, in allianties en gelegenheidscoalities. Het kabinet wil in de komende jaren deze samenwerking verdiepen en verbreden. Door hetzelfde materieel te kopen, worden stappen gezet op het gebied van interoperabiliteit, uitwisselbaarheid en standaardisatie, waardoor Europese landen beter kunnen samenwerken. Ook kunnen economische schaalvoordelen worden bereikt en kan geld worden bespaard.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet ziet over het algemeen meerwaarde in de voorstellen van de Commissie en de HV en heeft hierop een positieve grondhouding. Het is noodzakelijk dat beter wordt samengewerkt om op de korte termijn de grootste tekortkomingen aan defensiematerieel als gevolg van de oorlog in Oekraïne weg te nemen. Ook steunt het kabinet de voorstellen die ertoe kunnen leiden dat ook op middellange en lange-termijn intensiever wordt samengewerkt op de ontwikkeling en aanschaf van defensie-capaciteiten. Op deze manier werkt Europa toe naar capaciteiten die uitwisselbaar zijn, wordt samenwerking in operaties verbeterd en worden economische schaalvoordelen bereikt. Dit vergroot de gezamenlijke militaire slagkracht. De capaciteiten die in EU-verband worden ontwikkeld en aangeschaft kunnen ook in NAVO-verband worden ingezet.

Het kabinet ziet ook meerwaarde in het coördineren van gezamenlijke aanschaf van materieel op zeer korte termijn gericht op het aanvullen van de voorraden die zijn ingezet in de oorlog in Oekraïne. Door de aanschaf te coördineren kan worden voorkomen dat door een veelvoud aan individuele vraag van lidstaten aan de defensie-industrie de prijs wordt opgedreven. Het kabinet acht het van belang dat bij de uitvoering van deze voorstellen goede coördinatie plaatsvindt met soortgelijke initiatieven (zoals binnen de NAVO en de *Ukraine Defence Contact Group* (UDCG)). Het kabinet verwelkomt in beginsel het initiatief van de Commissie om een financiële prikkel te

² Defensienota 2022: Sterker Nederland, veiliger Europa; hoofdlijnenbrief defensie (Kamerstuk 35 925 X, nr. 59); kabinetsappreciatie concept EU Strategisch Kompas (Kamerstuk 21501-28 nr. 229).

creëren bij gezamenlijke aanschaf, omdat dit lidstaten kan stimuleren meer te samenwerken. Afhankelijk van de uitwerking en voorwaarden kan het instrument voor Nederland interessant zijn, omdat Nederland op dit moment al relatief veel samenwerkt met omliggende landen, en ernaar streeft dit te intensiveren. Een voorbeeld hiervan is het *Short Range Tactical Unmanned Aerial Vehicle* (SRT-UAV) project, dat Nederland samen met België en Luxemburg doet. In dit kader staat het kabinet in beginsel ook positief tegenover het idee om een raamwerk vast te stellen voor het opzetten van Europese consortia van lidstaten om gezamenlijk defensiemateriaal aan te schaffen. De toepassing van een btw-vrijstelling en de uitzondering op Europese aanbestedingsregels die geldt voor dergelijke consortia kan een steun in de rug zijn voor de EDTIB en deze verder versterken. Het kabinet benadrukt in dit kader dat gezamenlijke aankoop het gelijke speelveld op de Europese defensiemarkt en de toegang van Nederlandse bedrijven tot toeleveringsketens moet bevorderen. Deze toegang is van belang voor het behoud van een Nederlandse Defensie Technologische en Industriële Basis, die er voor zorgt dat Nederland de kennis, technologie en industriële capaciteiten in huis heeft om de wezenlijke veiligheidsbelangen te kunnen beschermen. Die industriële basis is ook nodig om een rol van betekenis te kunnen spelen in de samenwerking met andere landen of als toeleverancier van grote buitenlandse defensiebedrijven. De Commissie zal in het derde kwartaal van 2022 met een concreet voorstel voor een verordening komen voor verdere uitwerking op het gebied van de voorwaarden en criteria voor de vorming van Europese consortia. Het kabinet zal na publicatie een appreciatie daarvan geven.

Het kabinet ziet uit naar de verdere uitwerking van de plannen van de Commissie en het EDA op het gebied van een meer gestructureerde aanpak van defensieplanning en -aanschaf. Uit de mededeling is nog niet op te maken welke vorm dit precies krijgt. Het kabinet acht het bij de verdere uitwerking van belang dat geen duplicatie optreedt met reeds bestaande EU-initiatieven op dit gebied, zoals het *Capability Development Plan* (CDP) en de *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD), die respectievelijk de capaciteitsprioriteiten en samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van capaciteitsontwikkeling en onderzoek in kaart brengen. Van deze, relatief nieuwe instrumenten, moet goed gebruik worden gemaakt. Voorts benadrukt het kabinet dat de processen en instrumenten coherent moeten zijn met die van de NAVO en dat de NAVO en EU elkaar zoveel mogelijk dienen te versterken.

Het kabinet verwelkomt verdere versterking van de EDTIB. Dit zal ook ten goede komen aan de Nederlandse industrie en kennisinstellingen. Daarbij is het van belang dat de initiatieven de bijdragen aan de ontwikkeling van een gelijk speelveld op de defensiemarkt en toegang van het MKB in de toeleveringsketen. Daarmee versterken we ook het vermogen van de EU om meer verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen veiligheid. De specifieke voorstellen van de Commissie voor het versterken van de defensie-industrie behoeven nadere uitwerking voordat het kabinet hier een oordeel over kan vormen, mede over de impact op de ontwikkeling van de defensiemarkt en een gelijk speelveld in Europa.

Het kabinet kan op dit moment niet vooruitlopen op een eventuele herziening van het MFK, welke o.a. ten goede moet komen aan een ophoging van het EDF-budget en het budget voor militaire

mobiliteit via de *Connecting Europe Facility* (CEF), omdat in de mededeling geen uitspraak wordt gedaan over de hoogte van de intensivering. Wel verwelkomt het kabinet het plan voor een extra EDF-bonus, omdat dit zorgt voor een extra prikkel om gebruik te maken van de resultaten van het EDF. Dit zorgt ook voor meer zekerheid voor de industrie.

Tot slot staat het kabinet open om op een constructieve wijze onderzoek te laten doen naar de mogelijkheden voor de EIB om diens activiteiten op het gebied van defensie te verbreden. Op deze wijze kan toegang tot financiering voor defensieprojecten (o.a. voor het MKB) worden verbeterd en de Nederlandse en Europese Defensie Technologische en Industriële basis worden versterkt. Bij een eventuele wijziging van het uitleenbeleid van de EIB moet oog worden gehouden voor het effect op de toegang tot de kapitaalmarkt voor de EIB. De EIB is een grote speler in de financiering van projecten onder de klimaatopgave en is daarmee sterk afhankelijk van investeerders die strenge vereisten stellen.

Bij de verdere ontwikkeling en implementatie van de voorstellen van de Commissie zal het kabinet ook aandacht vragen voor de rolverdeling tussen de Commissie en het EDA. Het uitgangspunt is daarbij dat het EDA zich moet richten op het faciliteren van defensieplanning en gezamenlijke aanschaf, en de Commissie zich richt op het creëren van financiële prikkels en het initiëren van de nodige wetgevingsvoorstellen, zoals de voorziene verordening over de voorwaarden en criteria voor het vormen van Europese consortia voor de gezamenlijke aankoop van materieel dat Europees is ontwikkeld. Ook zal moeten worden gekeken naar hoe een en ander zich verhoudt tot de rol van de Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR)³ en het NATO Support and Procurement Agency (NSPA)⁴ op gebied van gemeenschappelijke aankoop.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het krachtenveld is nog niet helemaal duidelijk. Op basis van een eerste bespreking lijken de meeste lidstaten redelijk positief over de voorstellen en ideeën van de Commissie en de HV. Dit geldt in ieder geval voor een gezamenlijke aanpak van het op korte termijn herbevoorraden als gevolg van de wapenleveranties aan Oekraïne. De noodzaak om meer en beter Europees samen te werken wordt breed gevoeld en de extra defensie-uitgaven bieden daartoe een uitgelezen mogelijkheid. Het is van belang dat het geld slim wordt besteed om gezamenlijk het maximale effect te bereiken. De voordelen worden door alle lidstaten onderschreven: mogelijke schaalvoordelen, vergroten interoperabiliteit, voorkomen van prijsopdrijvingen, en versterken van de industriële basis.

Vooruitlopend op de uitgewerkte voorstellen van de Commissie en de HV benadrukken veel lidstaten vooral een aantal kaders, onder meer dat gezamenlijke aanschaf vrijwillig moet blijven, dat duplicatie met de NAVO en andere initiatieven moet worden voorkomen, dat zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van bestaande instrumenten en processen en dat nieuwe

³ OCCAR is een internationale organisatie voor management van samenwerkingsprojecten op defensiematerieelgebied. Aan OCCAR nemen zes landen deel, te weten: Frankrijk, Duitsland, Italië, het Verenigd Koninkrijk, België en Spanje.

⁴ NSPA is de inkooporganisatie van de NAVO.

bureaucratie moet worden voorkomen. Voor de financiering van de voorstellen benadrukken meerdere lidstaten dat dit zoveel mogelijk vanuit het huidige MFK moet worden gefinancierd. Er heeft nog geen behandeling in het Europees Parlement plaatsgevonden. Een eerste inschatting van het krachtenveld is derhalve nog niet te maken.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. De mededeling heeft betrekking op het terrein van het EU Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). Het GVDB valt onder het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Op het terrein van het GBVB zijn de lidstaten bevoegd om extern naast de Unie op te treden (artikel 2, lid 4, VWEU). Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren.

De Commissie geeft in de mededeling een overzicht van haar bijdragen aan de versterking van het EU defensiebeleid, specifiek op het gebied van defensie-investeringen en de versterking van de EDTIB. Hiermee raakt de mededeling aan de beleidsterreinen onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte (artikel 4, 3 VWEU) dat een parallelle bevoegdheid met de lidstaten betreft, de interne markt (artikel 4, lid 2, onder a VWEU) die een gedeelde bevoegdheid betreft, en industrie (artikel 6, onder b, VWEU) die een aanvullende bevoegdheid betreft. De voorstellen van de Commissie vallen binnen deze bevoegdheden. Ook doet de Commissie suggesties, zoals op het gebied van de EIB, welke de lidstaten verder moeten oppakken.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van subsidiariteit van de mededeling. Een Europese aanpak op het gebied van gezamenlijke ontwikkeling en aanschaf van defensiematerieel is nodig om samenwerking tussen de lidstaten verder aan te jagen. Het synchroniseren van de investeringen van lidstaten verbetert de gezamenlijke slagkracht en daarmee de Europese zelfredzaamheid. Het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking kan niet volledig door individuele lidstaten worden bewerkstelligd. Om deze redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel samenwerking tussen de lidstaten bij het gezamenlijk ontwikkelen en aankopen van defensiecapaciteiten aantrekkelijker en makkelijker te maken. Het voorgestelde optreden is volgens het kabinet geschikt om de doelstelling van het optreden te verwezenlijken. Zo wordt bijvoorbeeld voorgesteld om op zeer korte termijn ondersteuning te bieden bij het coördineren van de aankoopbehoeften als gevolg van de leveranties aan Oekraïne, waardoor gemakkelijker gezamenlijk kan worden ingekocht. Ook kunnen de financiële prikkels er volgens het kabinet toe leiden dat lidstaten eerder geneigd zijn

om samen te werken. Het voorgestelde optreden gaat niet verder dan noodzakelijk. Het leidt niet tot verplichtingen voor de lidstaten en is gezien de huidige geopolitieke context nodig.

d) Financiële gevolgen

Het voorstel voor de financiële prikkel van € 500 mln. wordt gefinancierd binnen het huidige MFK in de periode 2022-2024. Het is nog niet duidelijk waar deze herprioritering binnen het MFK precies vandaan komt, maar dit heeft in principe geen gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdracht aan de EU, omdat deze is gebaseerd op de in het MFK vastgestelde betalingenplafonds⁵. Het kabinet zal het Commissievoorstel voor de precieze dekking in de EU-begroting beoordelen na het verschijnen ervan en de Kamer daarover informeren. Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Voor een inschatting van de financiële gevolgen van de btw vrijstelling wacht het kabinet nadere voorstellen van de Commissie af.

Met betrekking tot een mogelijke mid-term review van het MFK is momenteel nog geen informatie beschikbaar over de hoogte van een eventuele ophoging van het EDF en het militaire mobiliteitsbudget. Het kabinet zet vooralsnog in op het zo veel mogelijk herprioriteren van bestaande financieringsinstrumenten. Het kabinet kan en wil niet vooruitlopen op een eventuele herziening van het MFK en zal een eventueel voorstel daartoe t.z.t. op zijn merites beoordelen. In het algemeen vindt het kabinet dat ten aanzien van het MFK eventuele herzieningen zeer terughoudendheid gebruikt moet worden en alleen voor uitzonderlijke gevallen.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De voorstellen leiden niet tot een verplichting voor de lidstaten. De verwachting is dan ook dat het geen directe gevolgen zal hebben voor de regeldruk, maar regeldruk en uitvoeringslasten kunnen beter worden beoordeeld wanneer duidelijk wordt op welke manier de voorgestelde maatregelen worden uitgewerkt en geïmplementeerd.

Ten aanzien van de concurrentiekracht benadrukt het kabinet dat bij de verdere uitwerking van de voorstellen oog moet zijn voor het gelijke speelveld op de Europese defensiemarkt en de toegang van Nederlandse bedrijven tot toeleveringsketens.

De oorlog in Oekraïne onderstreept de noodzaak tot meer Europese zelfredzaamheid. De voorstellen dragen bij aan het vermogen van de EU om verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen veiligheid, door gezamenlijk te investeren in het aanvullen van de voorraden en defensiecapaciteiten, en het versterken van de Europese Defensie Technologische en Industriële Basis. Dit betekent dat de rol van de EU op het gebied van defensie in de geopolitieke context zal toenemen, in lijn met het EU Strategisch Kompas.

⁵ Zie ook Kamerstuk 2022Z11190