

Evaluatie nr. 09

NL

Europese defensie



EUROPESE
REKENKAMER

2019

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-XII
Inleiding	01-08
Achtergrondinformatie	01-03
Deze evaluatie	04-08
1. Defensie: de belangrijke rol van de lidstaten	09-73
1.1 Defensie: een uniek terrein binnen het wettelijke en institutionele kader van de EU	09-36
Specifieke bepalingen inzake defensie in de Verdragen	09-19
Belangrijke belanghebbenden en bestuursregelingen	20-27
Operaties en missies in het kader van het GVDB	28
Defensiesamenwerking in Europa en daarbuiten	29-36
1.2 Recente ontwikkelingen op EU-niveau: een nieuw ambitieniveau	37-54
De integrale EU-strategie en het Europees defensieactieplan	37-40
Defensie-uitgaven in de EU	41-54
1.3 Risico's die gepaard gaan met de nieuwe defensie-ambitie van de EU	55-73
Een ambitie voor een EU-defensiebeleid	56-68
Samenhang met de NAVO	69-73
2. Defensievermogens en -industrieën van de EU-lidstaten: een bedreigde mondiale positie	74-141
2.1 Sterke en zwakke punten van de vermogens van de lidstaten	75-91
Metten van militaire vermogens	75-78
Kwantitatieve indicatoren	79-81
Kwalitatieve analyse	82-88
De impact van de brexit	89-91
2.2 Belangrijke kenmerken van de Europese defensie-industrie	92-113
De defensiesector	92-94

Voornaamste trends	95-97
Het Europese industriële defensielandschap	98-100
De vraagzijde: de lidstaten	101-106
De aanbodzijde: de industrie	107-113
2.3 Versterken van de samenwerking op EU-niveau	114-127
Vermogensontwikkelingsplan	115-116
CARD	117-119
Pesco	120-123
Het Europees Defensiefonds	124-127
2.4 Prestatierisico's in verband met EU-defensieprogramma's	128-141
Een doeltreffend EU-planningsproces	129-132
De deelname van de lidstaten	133-135
De impact op daadwerkelijke vermogensbehoeften	136-137
Het bestuurs- en verantwoordingskader	138-141
Slotopmerkingen	142-144
Bijlage I — Tijdlijn	
Bijlage II — Het Europese institutionele kader voor defensie: een complex domein met meerdere spelers	
Bijlage III — Vermogensprioriteiten vastgesteld in belangrijke EU-documenten, 2013-2019	
Bijlage IV — Belangrijke kenmerken van de subsectoren van de EU-defensie-industrie (lucht- en ruimtevaart, landmacht, marine) 1/2	
Bijlage IV — Belangrijke kenmerken van de subsectoren van de EU-defensie-industrie (lucht- en ruimtevaart, landmacht, marine) 2/2	
Bijlage V — SWOT analyse – EDTIB	
Bijlage VI — Belangrijkste controleregelingen op het gebied van EU-defensie	
Acroniemen en afkortingen	

Samenvatting

I Defensie is een specifiek terrein dat centraal staat bij de nationale soevereiniteit van de lidstaten. Voor de meerderheid van de EU-lidstaten bestaat de Europese defensie voornamelijk uit twee belangrijke lagen: de eigen capaciteiten tot zelfverdediging van de lidstaten en de collectieve defensie die wordt geboden door de NAVO. In het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt gewezen op de unieke aard van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) en wordt de leidende rol van de lidstaten verankerd. Het bevat bovendien enkele beperkingen van het optreden van de EU op dit gebied.

II Tot voor kort waren de activiteiten op het gebied van defensie op EU-niveau beperkt en er bestaat geen Europese defensie-unie. Als antwoord op een uitdagende nieuwe mondiale omgeving heeft de EU echter nieuwe initiatieven genomen om de samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren. Voor de periode 2021-2027 heeft de Commissie voorgesteld om de uitgaven voor O&O-projecten in verband met defensie te verhogen van 590 miljoen EUR tot 13 miljard EUR. Dit is een 22-voudige toename ten opzichte van de huidige zevenjarige cyclus.

III Hierdoor is defensie duidelijk in beeld gekomen bij de ERK, aangezien een dergelijke aanzienlijke en snelle uitbreiding van de middelen prestatierisico's met zich meebrengt. Defensie houdt in dat echte militaire vermogens worden ontwikkeld met een duidelijk potentieel om mogelijke dreigingen af te wenden, en veronderstelt de bereidheid om, indien nodig, op te treden.

IV De ERK heeft derhalve deze evaluatie opgesteld, die een analytische evaluatie is op basis van openbaar beschikbare informatie. Het is met name gericht op i) het wettelijke, institutionele en financiële kader op het gebied van defensie, en ii) de stand van zaken wat betreft de defensievermogens en -industrieën van de lidstaten. Het heeft tot doel te wijzen op enkele van de belangrijkste risico's in verband met het nieuwe ambitieniveau van de Unie en de voorgestelde verhoging van de financiering.

V Met de aan defensie gerelateerde initiatieven van de EU worden pogingen gedaan op een gebied waarop de EU in het verleden nog niet veel ervaring heeft opgedaan. Momenteel bestaat het risico dat er geen adequate doelstellingen zijn vastgesteld en er geen passende systemen bestaan voor een dergelijke verhoging van de EU-uitgaven en het nieuwe ambitieniveau dat is vastgesteld in de integrale EU-strategie.

VI Er bestaan duidelijke strategische verschillen tussen de EU-lidstaten. Met name hebben zij niet eenzelfde beeld van bedreigingen, en evenmin een gemeenschappelijke visie op de rol van de EU. Ze hebben uiteenlopende regels voor de inzet en vertegenwoordigen uiteenlopende standpunten over het gebruik van militair geweld. In een dergelijke context zijn enkele concepten zoals “strategische autonomie” en “een Europees leger” breed en vaag.

VII De samenhang van EU-initiatieven en synergieën met andere kaders, en met name de NAVO, is essentieel. De EU en de NAVO staan voor gemeenschappelijke veiligheidsuitdagingen en hebben daarom gemeenschappelijke defensiebelangen. Voor 22 lidstaten blijft de NAVO het belangrijkste kader voor collectieve defensie. De EU-lidstaten hebben één geheel van strijdkrachten; derhalve is de vraag of de EU in staat is de NAVO aan te vullen en zodoende dubbele en overlappende functies te vermijden, een essentieel punt en een belangrijke prioriteit voor de nabije toekomst om ondoelmatig gebruik van het geld van de belastingbetaler te voorkomen.

VIII Aanzienlijke en ongecoördineerde bezuinigingen van de lidstaten op hun defensiebegrotingen hebben in combinatie met onderinvestering echter hun militaire vermogens beïnvloed. De EU-lidstaten beschikken momenteel bij lange na niet over de militaire vermogens die vereist zijn om aan het geambieerde militaire niveau van de Unie te voldoen. Met de brexit zal deze situatie verslechteren, aangezien het Verenigd Koninkrijk goed is voor ongeveer een kwart van de totale defensie-uitgaven van de EU-lidstaten.

IX Hoewel de defensie-uitgaven van de EU in de nabije toekomst zullen toenemen, is deze stijging beperkt (gemiddeld ongeveer 3 miljard EUR per jaar) in vergelijking met de totale militaire uitgaven van de lidstaten. Naar schatting zouden enkele honderden miljarden euro's nodig zijn om het tekort aan vermogens weg te werken als Europa zichzelf zou moeten verdedigen zonder externe hulp. Alleen al om te voldoen aan het richtsnoer van 2 % van het bbp, zouden de EU-leden van de NAVO per jaar 90 miljard EUR meer moeten investeren, d.w.z. een toename van ongeveer 45 % ten opzichte van hun uitgavenniveau van 2017.

X Wat de impact van de nieuwe EU-initiatieven en de hieraan gerelateerde snelle toename van de uitgaven betreft, is er nog niet voldaan aan enkele belangrijke voorwaarden of zijn deze nog onbekend, met name:

- o een doeltreffend EU-planningsproces;
- o de deelname van de lidstaten;

- o de impact op de daadwerkelijke vermogensbehoeften;
- o het bestuurs- en verantwoordingskader.

XI Ook economische en industriële overwegingen versterken de roep om meer samenwerking in de EU op het gebied van veiligheid en defensie. Eerdere pogingen van de EU om de totstandbrenging van een open en concurrerende Europese markt voor defensie-uitrusting te ondersteunen mislukten. De beperkte samenwerking tussen de lidstaten heeft geleid tot inefficiëntie in de defensiesector van de EU en vormt een bedreiging voor het mondiale concurrentievermogen van de industrie en de capaciteit ervan om de benodigde militaire vermogens te ontwikkelen. Het risico bestaat echter ook dat de aanzienlijke verhoging van de middelen ter ondersteuning van op defensie gerichte O&O-activiteiten een exercitie wordt die geen echte impact heeft op het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie.

XII Bijdragen tot een betere defensiecapaciteit in Europa houdt in dat verder moet worden gegaan dan woorden, en vereist een doeltreffende uitvoering van echte initiatieven, met het oog op de ondersteuning van een concurrerende Europese defensie-industrie en de versterking van de militaire vermogens van de lidstaten in volledige complementariteit met de NAVO. Het succes en de toekomst van de EU op het gebied van defensie hangt uiteindelijk volledig af van de politieke wil van de lidstaten, aangezien zij de centrale rol spelen in de Europese defensie-architectuur.

Inleiding

Achtergrondinformatie

01 Recente internationale ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat Europese leiders defensie weer zijn gaan zien als belangrijk beleidsgebied, in lijn met de toenemende verwachtingen van Europese burgers op het gebied van veiligheid¹. In de afgelopen jaren hebben de Russische annexatie van de Krim, de veranderende trans-Atlantische betrekkingen, de intensivering en diversificatie van de bedreigingen van de veiligheid en de terugkeer van de concurrentie tussen de grote mogendheden de EU-samenwerking inzake defensie nieuwe impulsen gegeven.

02 Ook economische overwegingen versterken de roep om meer samenwerking in de EU op het gebied van veiligheid en defensie. Defensie heeft een sterke economische en industriële dimensie. De beperkte samenwerking tussen de lidstaten heeft, in combinatie met bezuinigingen op defensie sinds 2005, geleid tot inefficiëntie in de defensiesector van de EU en vormt een bedreiging voor het mondiale concurrentievermogen van de industrie en de capaciteit ervan om de benodigde militaire vermogens te ontwikkelen².

03 In deze context wordt in de integrale EU-strategie van 2016 en het bijbehorende uitvoeringsplan inzake veiligheid en defensie een hoger ambitieniveau voor de EU en haar lidstaten vastgesteld, met als doelstelling een sterker Europa te bevorderen. Voortbouwend op dit nieuwe ambitieniveau zijn in de afgelopen jaren verschillende aan defensie gerelateerde initiatieven en mechanismen ontwikkeld (zie [bijlage I](#)). Het doel van deze evaluatie is te kijken naar de huidige context van de defensiesamenwerking in de EU om een overzicht te bieden van EU-defensiebeleid dat wordt ontwikkeld en de specifieke omgeving waarin dit beleid wordt uitgevoerd.

Deze evaluatie

04 Deze evaluatie is een analytische evaluatie op basis van openbaar beschikbare informatie. Het heeft niet tot doel een historische beschrijving te geven van de

¹ *Eurobarometer*, nr. 90, november 2018.

² Werkdocument van de diensten van de Commissie, "Impact Assessment accompanying the document 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund'", SWD(2018) 345 final van 13 juni 2018.

bepaling van het EU-defensiebeleid, maar is gericht op de huidige situatie en de vooruitzichten voor het nieuwe meerjarig financieel kader (MFK).

05 Deze evaluatie moet bijdragen tot strategische bezinning en daarmee input leveren voor de medewetgevers, en het publiek en andere belanghebbenden bewuster maken. Het stelt de ERK bovendien in staat om kennis te vergaren en interne vaardigheden te ontwikkelen met het oog op toekomstige controlewerkzaamheden op dit gebied.

06 In het eerste deel presenteren we een overzicht van het wettelijke, institutionele en financiële kader in verband met het defensiebeleid van de EU. In het tweede deel richten we ons op de EU-defensie, zowel vanuit het oogpunt van vermogens als vanuit industrieel oogpunt, om enkele van de recente initiatieven te presenteren die op EU-niveau zijn genomen. In het hele document wijzen we op uitdagingen voor de doeltreffende uitvoering van het beleid en de belangrijkste risico's die de meest recente EU-ambities en -initiatieven en de voorgestelde verhoging van de defensiefinanciering op EU-niveau met zich meebrengen.

07 De in deze evaluatie gepresenteerde feiten zijn ontleend aan:

- een onderzoek van stukken, waaronder documenten van de EU en publicaties uit andere bronnen (van denktanks, onderzoeksinstellingen, deskundigen, enz.);
- gesprekken met personeel van EU-instellingen en -organen en van andere instellingen en organisaties (bijv. de NAVO en denktanks).

08 In de evaluatie worden de ontwikkelingen op het gebied van het EU-defensiebeleid tot 17 juni 2019 in aanmerking genomen. De Europese Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden en het Europese Defensieagentschap werden in de gelegenheid gesteld om opmerkingen te maken over het ontwerp van dit document. De standpunten die in deze evaluatie worden geuit, komen niet noodzakelijkerwijs overeen met die van de bovengenoemde instellingen en organen.

1. Defensie: de belangrijke rol van de lidstaten

1.1 Defensie: een uniek terrein binnen het wettelijke en institutionele kader van de EU

Specifieke bepalingen inzake defensie in de Verdragen

Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid

09 Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) is een integrerend deel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) vormt het kader voor het GVDB, dat erop gericht is de EU te voorzien van “een operationeel vermogen dat op civiele en militaire middelen steunt. De Unie kan daarvan gebruik maken voor missies buiten het grondgebied van de Unie met het oog op vredeshandhaving, conflictpreventie en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties”³. Daarnaast zijn de lidstaten verplicht tot het verlenen van wederzijdse hulp en bijstand wanneer een lidstaat “op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen”⁴.

10 Eén fundamenteel aspect van het GBVB, en van het GVDB, is de intergouvernementele aard ervan, waarbij de lidstaten een leidende rol spelen. Het buitenlands en het defensiebeleid worden gezien als grotendeels uitvoerende bevoegdheden en als sterke en essentiële symbolen van nationale soevereiniteit⁵. In het VEU wordt het unieke karakter van het GVDB benadrukt, waarvoor specifieke regels en procedures gelden.

11 Met name de rol van de EU-instellingen in het GVDB is anders dan bij de uitvoering van ander EU-beleid binnen het institutionele kader van het Verdrag

³ Artikel 42, lid 1, Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), PB C 326 van 26.10.2012.

⁴ Frankrijk maakte voor het eerst gebruik van de bepaling inzake wederzijdse bijstand (artikel 42, lid 7, VEU) na de terroristische aanslagen in Parijs in 2016.

⁵ Directoraat-generaal Parlementaire Onderzoeksdiensten, “Unlocking the potential of the EU Treaties - An article-by-article analysis of the scope for action”, januari 2019.

betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (zie paragraaf 191). De Commissie heeft geen initiatiefrecht⁶ en het Europees Parlement heeft geen wetgevende bevoegdheid. Daarnaast heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie, met beperkte uitzonderingen⁷, geen rechtsbevoegdheid ten aanzien van het GVDB⁸.

12 Het Verdrag betreffende de Europese Unie bevat verschillende beperkingen van het EU-optreden op het gebied van het GVDB. De eerste belangrijke beperking is de eerbiediging van de “verplichtingen van bepaalde lidstaten⁹, waarvan de gemeenschappelijke defensie gestalte krijgt in de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO)”¹⁰. De GVDB-bepalingen laten de specifieke aard van het veiligheids- en defensiebeleid van de lidstaten onverlet, bijvoorbeeld wat betreft de neutraliteit.

13 Ten tweede stellen specifieke regelingen lidstaten in staat af te zien van samenwerking op defensiegebied. Denemarken heeft gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en heeft een voorbehoud¹¹ gemaakt op grond waarvan het niet deelneemt aan het GVDB.

14 Ten derde beperkt het VEU het gebruik van de EU-begroting voor defensie. Uit de EU-begroting kunnen met name geen “beleidsuitgaven [worden gefinancierd] die voortvloeien uit operaties die gevolgen hebben op militair of defensiegebied”¹². Dit geldt bijvoorbeeld voor uitgaven voor militaire operaties, die ten laste komen van de deelnemende lidstaten (zie paragraaf 49). Daarnaast stellen de lidstaten civiele en

⁶ Overeenkomstig artikel 42, lid 4, VEU, worden besluiten betreffende het GVDB vastgesteld “op voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid of op initiatief van een lidstaat”.

⁷ Met name bij het controleren van de wettigheid van beperkende maatregelen die door de Raad worden genomen tegen individuen en rechtspersonen, of bij het controleren van de uitvoering van het GBVB door de EU-instellingen, wat “geen gevolgen [heeft] voor de toepassing van de procedures en de respectieve omvang van de bevoegdheden van de instellingen waarin de Verdragen voorzien voor de uitoefening van de [...] bevoegdheden van de Europese Unie”.

⁸ Artikel 24, lid 1, VEU.

⁹ 22 EU-lidstaten zijn NAVO-bondgenoten.

¹⁰ Artikel 42, lid 2, alinea 2, VEU.

¹¹ Protocol nr. 22 bij het VEU betreffende de positie van Denemarken.

¹² Artikel 41, lid 2, VEU.

militaire vermogens ter beschikking van de EU met het oog op de uitvoering van het GVDB, maar kan de EU geen militaire middelen bezitten.

15 Ten vierde is, gezien de voorrang van de nationale soevereiniteit, normaal gesproken eenparigheid van stemmen vereist om een GVDB-besluit van de Raad vast te stellen¹³. De lidstaten beschikken derhalve over een vetorecht en kunnen dus besluiten die op EU-niveau worden genomen blokkeren of inperken.

16 Ten vijfde beperkt het Verdrag de reikwijdte van het GVDB nadrukkelijk tot “missies buiten het grondgebied van de Unie”¹⁴. De operationele nadruk van het GVDB ligt derhalve op externe crises en conflicten, in plaats van op de territoriale defensie van Europa, die, voor de meeste lidstaten, onder de verantwoordelijkheid van de NAVO valt.

17 De GVDB-bepalingen van het VEU vormen de wettelijke basis voor een “geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid van de Unie”, die “tot een gemeenschappelijke defensie” moet leiden¹⁵. Hiervoor moeten de lidstaten unaniem besluiten om de samenwerking op defensiegebied binnen het kader van de EU uit te breiden.

18 Het VEU biedt ook mogelijkheden die tot dusverre nog niet zijn gebruikt¹⁶, zoals het versnellen van de financiering van het GVDB en het opzetten van GVDB-missies¹⁷. Voor civiele missies kan de Raad “bijzondere procedures [vaststellen] die waarborgen dat de op de begroting van de Unie opgevoerde kredieten, met name voor de voorbereiding van [...] missies, snel beschikbaar komen”. Voor de voorbereiding van militaire operaties kunnen de lidstaten een collectief “startfonds” oprichten. Tot dusverre heeft de Raad geen van beide instrumenten geactiveerd.

¹³ Artikel 42, lid 4, VEU, met uitzonderingen voor het Europees Defensieagentschap en de start van Pesco.

¹⁴ Artikel 42, lid 1, VEU.

¹⁵ Artikel 42, lid 2, VEU.

¹⁶ Zie voor een gedetailleerde analyse: “Unlocking the potential of the EU Treaties - An article-by-article analysis of the scope for action”, directoraat-generaal Parlementaire Onderzoeksdiensten, januari 2019.

¹⁷ Artikel 41, lid 3, VEU.

Aan defensie gerelateerd EU-beleid in het kader van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

19 EU-optreden op het gebied van defensie kan ook een industriële dimensie hebben, waarbij de doelstelling van de EU erin bestaat de ontwikkeling van een sterke en concurrerende Europese industriële en technologische defensiebasis (EDITB) te ondersteunen. In dit opzicht vallen wetgevingshandelingen in verband met EU-beleid, bijvoorbeeld voor de interne markt, onderzoek en industrie, onder het VWEU.

Belangrijke belanghebbenden en bestuursregelingen

20 Het institutionele kader en de bestuursregelingen die verband houden met de Europese defensie zijn complex en omvatten een uitgebreid netwerk van EU- en niet-EU-belanghebbenden. De intergouvernementele aard van het GVDB komt tot uiting in de belangrijke rol die de lidstaten, en daarmee de Europese Raad en de Raad van de EU, op dit gebied spelen (zie *bijlage II*).

21 De Europese Raad stelt, als hoogste EU-orgaan, de algemene politieke richting en prioriteiten vast. Ook wijst de Europese Raad de hoge vertegenwoordiger aan die het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid moet uitvoeren, waaronder ook het GVDB valt. In december 2013 voerde de Europese Raad voor het eerst een thematisch debat over defensie¹⁸. Sindsdien vormt Europese defensiesamenwerking een vast onderdeel van zijn agenda¹⁹.

22 De Raad van de EU is verantwoordelijk voor het nemen van GVDB-besluiten. In de meeste gevallen treedt de Raad unaniem op. Er is geen specifieke defensieraad, maar de ministers van Defensie komen samen in een speciale formatie van de Raad Buitenlandse Zaken en vertrouwen op advies van verschillende voorbereidende instanties²⁰.

23 De hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (HV/VV) is verantwoordelijk voor het doen van voorstellen en het uitvoeren van GVDB-

¹⁸ Conclusies van de Europese Raad van 19-20 december 2013, EUCO 217/13.

¹⁹ "The European Council's 'rolling agenda' on European defence cooperation", *briefing van het directoraat-generaal Parlementaire Onderzoeksdiensten*, juni 2018.

²⁰ D.w.z. het Politiek en Veiligheidscomité (PVC), het Militair Comité van de Europese Unie (EUMC), de Politiek-militaire Groep (PMG) en het Comité voor de civiele aspecten van crisisbeheersing (Civcom).

besluiten. Met het oog hierop wordt de HV/VV bijgestaan door relevante afdelingen en organen van de EDEO, te weten de Militaire Staf van de Europese Unie (EUMS), het directoraat Crisisbeheersing en Planning, het civiel plannings- en uitvoeringsvermogen (CPCC) en het militair plannings- en uitvoeringsvermogen (MPCC)²¹. De HV/VV is ook de vicevoorzitter van de Europese Commissie en coördineert en waarborgt als zodanig de consistentie van het buitenlands beleid van de EU. Bij de Commissie financiert de Dienst Instrumenten buitenlands beleid (FPI) civiele missies in het kader van het GVDB. De FPI valt onder het rechtstreekse gezag van de HV/VV en werkt nauw samen met de EDEO.

24 Tegelijkertijd heeft de Commissie de belangrijke rol om het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie te bevorderen (zie de paragrafen [46](#) en [124-127](#)). Het directoraat-generaal Interne Markt (DG GROW) is het leidende DG en is ook verantwoordelijk voor de gemeenschappelijke markt voor defensieproducten.

25 Drie agentschappen zijn betrokken bij het GVDB: het EDA, het Instituut voor veiligheidsstudies van de Europese Unie en het Satellietcentrum van de Europese Unie. Van deze agentschappen speelt het EDA, dat in 2004 werd opgericht, een centrale rol. Het steunt de inspanningen van de Raad en de lidstaten om de defensievermogens van de Unie op het gebied van crisisbeheersing te verbeteren en ondersteunt het GVDB. Het EDA wordt voorgezeten door de HV/VV en heeft als drie voornaamste rollen²²:

- 1) belangrijk instrument voor intergouvernementele prioriteitsbepaling op EU-niveau bij de ondersteuning van de vermogensontwikkeling;

²¹ Het MPCC is een permanent operationeel hoofdkantoor dat in 2017 werd opgericht. Het is op strategisch niveau verantwoordelijk voor de operationele planning en uitvoering van niet-uitvoerende militaire missies van de EU. Er worden momenteel drie EU-opleidingsmissies uitgevoerd: in de Centraal-Afrikaanse Republiek, Mali en Somalië. Op 19 november 2018 besloot de Raad de reikwijdte van het MPCC uit te breiden om voor 2020 één uitvoerende militaire operatie te kunnen uitvoeren die beperkt is tot de omvang van een EU-gevechtsgroep (ongeveer 2 000 troepen).

²² Besluit (GBVB) 2015/1835 van de Raad van 12 oktober 2015 tot vaststelling van het statuut, de zetel en de voorschriften voor de werking van het Europees Defensieagentschap. In mei 2017 onderschreven de ministers van Defensie de conclusies en aanbevelingen van de langetermijnevaluatie van het EDA en versterkten zij zodoende de rol van het agentschap.

- 2) meest aangewezen samenwerkingsinstantie en ondersteunende beheersstructuur op EU-niveau voor de deelnemende lidstaten om activiteiten op het gebied van technologie- en vermogensontwikkeling te ontplooiën;
- 3) centrale beheerder ten aanzien van door de EU gefinancierde, aan defensie gerelateerde activiteiten.

26 De rol van het Europees Parlement bij het GVDB is beperkt. Het beschikt over een speciale Subcommissie veiligheid en defensie en wordt regelmatig geraadpleegd over de belangrijkste aspecten en fundamentele keuzes betreffende het GVDB. Het Europees Parlement voert regelmatig beoordelingen uit van de vooruitgang in het kader van het GVDB en kan aanbevelingen doen aan de Raad of de HV/VV. Buiten het GVDB voert het Europees Parlement, als medewetgever, een grondig onderzoek uit van de defensievermogens en onderzoeksprogramma's die uit de EU-begroting worden gefinancierd, zoals het voorgestelde Europees Defensiefonds (zie paragraaf 124). Het heeft echter een beperkte invloed in de eerste stadia van het proces van defensieplanning van de EU²³.

27 De controlerechten van de Europese Rekenkamer (ERK) houden voornamelijk verband met de financieringsbronnen van de diverse componenten van het GVDB. De ERK heeft geen mandaat om militaire operaties in het kader van het GVDB te controleren. Hetzelfde geldt voor het EDA, de door het EDA gefinancierde projecten en operationele uitgaven van het GVDB die door de lidstaten worden betaald; deze worden gecontroleerd door speciale accountantscolleges. Aan defensie gerelateerde projecten die uit de EU-begroting worden gefinancierd vallen daarentegen onder de controles van de ERK. Dit geldt ook voor civiele GVDB-missies, die uit de algemene EU-begroting worden gefinancierd en waarover de ERK in de afgelopen jaren twee speciale verslagen heeft gepubliceerd²⁴.

Operaties en missies in het kader van het GVDB

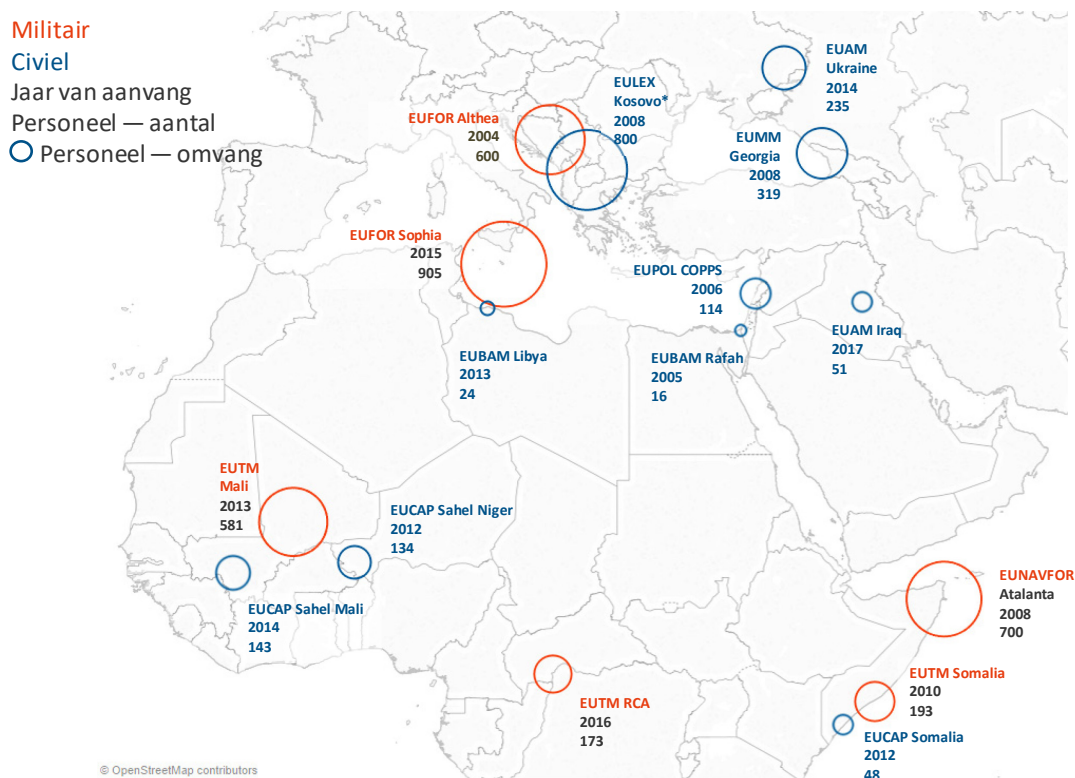
28 De operationele component van het GVDB heeft de vorm aangenomen van 35 civiele en militaire missies en operaties die sinds 2003 overal ter wereld worden uitgevoerd. Er zijn belangrijke verschillen wat de doelstellingen, uitvoering en

²³ Daniel Fiott, *The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments*, een studie in opdracht van de Subcommissie SEDE, april 2019.

²⁴ Speciaal verslag nr. 15/2018 “Versterking van de capaciteit van de binnenlandse veiligheidstroepen in Niger en Mali: slechts beperkte en trage vooruitgang” en Speciaal verslag nr. 7/2015 “De politiemissie van de EU in Afghanistan: gemengde resultaten”.

financiering van deze twee soorten missies betreft. Militaire missies en operaties houden in dat soldaten uit EU-lidstaten worden gedetacheerd om een einde te maken aan geweld en om de vrede te herstellen. In 2017 voerde de EU zes militaire missies uit met ongeveer 3 200 militaire personeelsleden. Civiele missies worden uitgevoerd door civiel personeel, dat voornamelijk door de lidstaten wordt gedetacheerd, zoals rechters of gerechtsdienaren die helpen bij de wederopbouw van de instellingen van een land na een conflict door te voorzien in opleiding en advies voor nationale autoriteiten. In 2017 namen ongeveer 1 880 personeelsleden deel aan tien civiele missies (zie *figuur 1*).

Figuur 1 — Locatie en omvang van GVDB-missies en -operaties — december 2017



* Deze benaming laat de standpunten over de status onverlet en is in overeenstemming met Resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

Bron: ERK, op basis van EDEO, "CSDP Missions and Operations Annual Report 2017" en "EUISS Yearbook of European Security 2018".

Defensiesamenwerking in Europa en daarbuiten

29 De EU is een van verschillende samenwerkingskaders op het gebied van defensie. Het GVDB maakt deel uit van een complexe Europese veiligheids- en defensiearchitectuur die wordt gevormd door een veelvoud van samenwerkingskaders

of “samenwerkingsclusters”, op bilateraal of multilateraal niveau, buiten het institutionele kader van de EU. In de afgelopen jaren hebben deze clusters zich zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht ontwikkeld²⁵. Deze initiatieven lopen uiteen qua aard en omvang en worden uitgevoerd op het gebied van i) de ontwikkeling en verwerving van vermogens, en van ii) operaties.

30 Twee internationale organisaties — de NAVO en de Verenigde Naties — spelen een cruciale rol op het gebied van vredeshandhaving en andere civiele en militaire operaties.

NAVO

31 De NAVO is de machtigste militaire alliantie ter wereld. Tot haar kerntaken behoren collectieve defensie, crisisbeheersing en veiligheidssamenwerking²⁶. Het beginsel van collectieve defensie, dat wederzijdse bijstand van bondgenoten inhoudt, is verankerd in het oprichtingsverdrag van de NAVO²⁷.

32 Gezien hun overlappende lidmaatschap²⁸ staan de EU en de NAVO voor gemeenschappelijke veiligheidsuitdagingen en hebben zij dus gemeenschappelijke defensiebelangen. Voor de meerderheid van de EU-lidstaten bestaat Europese defensie voornamelijk uit twee belangrijke lagen: de eigen capaciteiten voor zelfverdediging van de lidstaten en de collectieve defensie die wordt geboden door de NAVO. In deze context vormt de samenwerking EU-NAVO een integrale pijler van de werkzaamheden van de EU die gericht zijn op het versterken van de Europese veiligheid en defensie²⁹. Zoals aangegeven in de EUGS³⁰, blijft de NAVO voor de meeste EU-lidstaten het belangrijkste kader voor collectieve defensie. Het feit dat

²⁵ Dick Zandee, “Clusters: the drivers of European Defence”, *Nação e Defesa* nr. 150, 2018.

²⁶ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm.

²⁷ Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag.

²⁸ 22 EU-lidstaten zijn NAVO-bondgenoten en zes EU-lidstaten (Oostenrijk, Cyprus, Finland, Ierland, Malta en Zweden) zijn geen lid van de NAVO, terwijl enkele NAVO-lidstaten geen lidstaten van de EU zijn (Albanië, Canada, IJsland, Montenegro, Noorwegen, Turkije en de Verenigde Staten).

²⁹ Derde voortgangsverslag inzake de uitvoering van de gemeenschappelijke reeks voorstellen als bekrachtigd door de Raden van de EU en de NAVO op 6 december 2016 en 5 december 2017, juni 2018.

³⁰ “Integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie”, juni 2016.

bepaalde EU-lidstaten geen lid van de NAVO zijn, betekent tegelijkertijd dat zij “andere verplichtingen [...] hebben in het kader van de Europese defensie-unie”³¹. Dit neemt niet weg dat de samenwerking met EU-lidstaten die geen NAVO-lid zijn “een integrerend onderdeel vormt van de samenwerking tussen de EU en de NAVO”³².

33 Om haar taken van afschrikking en collectieve defensie te vervullen, wil de NAVO het volledige spectrum van vermogens beslaan, met inbegrip van nucleaire en conventionele defensievermogens en vermogens ten aanzien van ballistische raketten. De NAVO heeft een duidelijke politiek-militaire commandoketen, ondersteund door een commandostructuur die bestaat uit een permanent multinationalaam hoofdkantoor met commandoniveaus op strategisch, operationeel en componentengebied³³, met ongeveer 6 800 personeelsleden. Daarnaast voorzien de NAVO-lidstaten in het kader van de strijdkrachtenstructuur van de NAVO in strijdkrachten en hoofdkantoren op permanente of tijdelijke basis met het oog op NAVO-operaties.

34 De betrekkingen tussen de EU en de NAVO werden in 2001 geformaliseerd en hebben geleid tot de ontwikkeling van een strategisch partnerschap. Naar aanleiding van de gezamenlijke EU-NAVO-verklaring van 2016³⁴ wordt momenteel een reeks van 74 maatregelen uitgevoerd op verschillende gebieden die zijn aangemerkt voor versterkte samenwerking: hybride bedreigingen, operationele samenwerking, met inbegrip van maritieme kwesties, cyberveiligheid en -defensie, defensievermogens, defensie-industrie en -onderzoek, oefeningen, capaciteitsopbouw op het gebied van defensie en veiligheid en de EU-NAVO-dialoog.

De VN

35 Sinds het begin van de GVDB-missies en -operaties in 2003 hebben de EU en de VN opgetreden als partners op het gebied van crisisbeheersing en civiele, politieke en militaire vredeshandhaving. De meeste GVDB-missies en -operaties worden uitgevoerd in hetzelfde geografische gebied als de VN-missies, zodat er reden is voor nauwere

³¹ Resolutie van het Europees Parlement van 13 juni 2018 over de betrekkingen tussen de EU en de NAVO, 2017/2276(INI).

³² Conclusies van de Raad over het derde voortgangsverslag inzake de uitvoering van de gemeenschappelijke reeks voorstellen als bekrachtigd door de Raden van de EU en de NAVO, juni 2018.

³³ “The NATO Command Structure”, *factsheet van de NAVO*, februari 2018.

³⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>. Op 10 juli 2018 werd een tweede gezamenlijke verklaring ondertekend https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf.

samenwerking. In september 2018 versterkten de EU en de VN hun strategische partnerschap op het gebied van vredesoperaties en crisisbeheersing voor de periode 2019-2021.

36 De EU en haar lidstaten zijn de voornaamste financiële contribuanten van het VN-bestel. De EU-lidstaten financierden in 2017 meer dan 31 % van de begroting voor VN-vredeshandhavingsoperaties³⁵. In 2019 kwamen bijna 6 000 soldaten, politieagenten en deskundigen uit de EU-lidstaten, wat neerkwam op ongeveer 6,5 % van het VN-personeel voor vredeshandhaving³⁶. In sommige gevallen, zoals in Bosnië en Herzegovina en daarvoor in de Democratische Republiek Congo, namen de EU-missies de VN-missies over.

1.2 Recente ontwikkelingen op EU-niveau: een nieuw ambitieniveau

De integrale EU-strategie en het Europees defensieactieplan

37 De integrale EU-strategie³⁷ (EUGS) voorziet in een strategische visie als basis voor het buitenlands beleid van de EU³⁸. De EUGS is gebaseerd op vijf prioriteiten, waaronder de veiligheid van de Unie, en een geïntegreerde aanpak van conflicten en crises³⁹.

³⁵ The European Union at the United Nations, *Fact sheet*, 21 september 2018.

³⁶ In totaal waren in het begin van 2019 89 480 personen werkzaam in het kader van VN-vredeshandhavingsoperaties, waaronder 5 965 personen uit de EU-lidstaten. VN, “Summary of Troop Contributing Countries by Ranking”, 28.2.2019.

³⁷ “Gedeelde visie, gemeenschappelijke actie: een sterker Europa — Een mondiale strategie van de Europese Unie voor buitenlands en veiligheidsbeleid”, juni 2016.

³⁸ Aansluitend op een proces dat in december 2013 werd gestart, gaf de Europese Raad van juni 2015 de HV/VV de taak om het proces van strategische reflectie voort te zetten om in nauw overleg met de lidstaten te komen tot een algehele EU-strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid die uiterlijk in juni 2016 aan de Europese Raad kan worden voorgelegd. De Europese Raad verwelkomde de EUGS in juni 2016 en de Raad nam in november 2016 conclusies aan over de uitvoering van de integrale EU-strategie.

³⁹ De vijf prioriteiten zijn: de veiligheid van onze Unie; veerkracht van de staten en samenlevingen ten oosten en ten zuiden van de Unie; een geïntegreerde aanpak van conflicten en crises; coöperatieve regionale ordes, en mondiale governance voor de 21e eeuw.

38 In de EUGS wordt strategische autonomie genoemd als doelstelling voor de Unie. Strategische autonomie wordt gedefinieerd als het vermogen om waar mogelijk op te treden en samen te werken met internationale en regionale partners en tegelijkertijd in staat zijn autonoom te handelen waar en wanneer dit nodig is⁴⁰.

39 Voortbouwend op de EUGS en het daaropvolgende uitvoeringsplan inzake veiligheid en defensie (IPSD) stelde de Raad in november 2016 het ambitieniveau voor de EU vast⁴¹ (zie [tekstvak 1](#)).

Tekstvak 1

Ambitieniveau van de EU

Het EU-ambitieniveau heeft een politieke en militaire dimensie⁴². Het is afkomstig uit opeenvolgende teksten die tussen 1999 en 2016 werden opgesteld.

Politieke dimensie

Vanuit politiek oogpunt is het meest recente ambitieniveau van de EU vastgesteld in de EUGS en het IPSD ervan. In de EUGS worden drie strategische prioriteiten op het gebied van veiligheid en defensie genoemd: i) reageren op externe conflicten en crises; ii) opbouwen van de capaciteiten van partners, en iii) beschermen van de Unie en haar burgers⁴³.

⁴⁰ Uitvoeringsplan inzake veiligheid en defensie, 14 november 2016.

⁴¹ Conclusies van de Raad over de uitvoering van de integrale EU-strategie op het gebied van veiligheid en defensie, 14 november 2016.

⁴² "Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit", *IISS en DGAP*, november 2018.

⁴³ De drie strategische prioriteiten werden verder uitgelegd in de conclusies van de Raad over de uitvoering van de EUGS op het gebied van veiligheid en defensie van 14 november 2016.

Militaire dimensie

Vanuit militair oogpunt vereisen deze doelstellingen “militaire vermogens over het volledige spectrum”⁴⁴. De EUGS leidde echter niet tot een volledige evaluatie van de soorten operaties die de EU en haar lidstaten zouden moeten kunnen uitvoeren⁴⁵. Het huidige militaire ambitieniveau van de EU is nog steeds afkomstig uit i) het VEU, en ii) de hoofddoelen⁴⁶.

- In het kader van het VEU⁴⁷ moeten de EU en haar lidstaten in staat zijn de volgende operaties uit te voeren: “gezamenlijke ontwapeningsacties, humanitaire en reddingsmissies, advies en bijstand op militair gebied, conflictpreventie en vredeshandhaving, missies van strijdkrachten met het oog op crisisbeheersing, daaronder begrepen vreedstichting, alsmede stabiliseringsoperaties na afloop van conflicten”⁴⁸.
- In de hoofddoelen wordt verwezen naar het vermogen om 50 000 tot 60 000 personeelsleden binnen 60 dagen snel in te zetten voor de meest veeleisende taken en deze inzet gedurende ten minste één jaar te handhaven⁴⁹.

⁴⁴ “Gedeelde visie, gemeenschappelijke actie: een sterker Europa – Een mondiale strategie van de Europese Unie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid”, juni 2016.

⁴⁵ “Protecting Europe: meeting the EU’s military level of ambition in the context of Brexit”, *IJSS en DGAP*, november 2018.

⁴⁶ In de hoofddoelen komt de politieke doelstelling van de EU met betrekking tot taken voor crisisbeheersing tot uiting, met inbegrip van het militaire ambitieniveau. De meest recente versie ervan heeft betrekking op de streefdoelen die voor 2010 zijn vastgesteld.

⁴⁷ Artikel 43, lid 1, VEU.

⁴⁸ In de bijlage bij de conclusies van de Raad over de uitvoering van de EUGS op het gebied van veiligheid en defensie van 14 november 2016 worden de mogelijke soorten civiele GVDB-missies en militaire operaties geïllustreerd die zijn afgeleid van het EU-ambitieniveau.

⁴⁹ Op basis van de in december 2008 door de Europese Raad overeengekomen ambitie moet de EU een aantal civiele en militaire missies en operaties tegelijkertijd kunnen uitvoeren, op basis van verschillende scenario's.

40 De Commissie presenteerde in november 2016 een Europees defensieactieplan⁵⁰ waarin de industriële aspecten van defensie aan de orde kwamen. Het plan houdt het volgende in:

- o de oprichting van een Europees Defensiefonds⁵¹ ter ondersteuning van een concurrerende en innovatieve defensie-industrie in Europa;
- o de stimulering van investeringen in kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en middelgrote beursgenoteerde ondernemingen ("midcaps") in de defensietoeleveringsketen, door middel van EU-fondsen en financiële steun van de Europese Investeringsbank⁵² voor technologieën voor tweeërlei gebruik;
- o de versterking van de interne defensiemarkt door middel van de doeltreffende uitvoering van de richtlijn betreffende overheidsopdrachten op defensiegebied⁵³ en de richtlijn betreffende de overdracht van defensieproducten⁵⁴.

Defensie-uitgaven in de EU

41 Aan defensie gerelateerde uitgaven in de EU kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën:

- 1) nationale uitgaven van de EU-lidstaten;
- 2) uitgaven uit de EU-begroting;

⁵⁰ Europees defensieactieplan, mededeling van de Commissie, COM(2016) 950 final van november 2016.

⁵¹ Europese Commissie, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Europees Defensiefonds, COM(2018) 476 final van 13.6.2018.

⁵² In het kader van het Europees Veiligheidsinitiatief zal de Europese Investeringsbank 6 miljard EUR ter beschikking stellen voor de financiering van O&O op het gebied van cyberbeveiliging voor civiele veiligheid voor tweeërlei gebruik tussen 2018 en 2020. "The EIB Group Operating Framework and Operational Plan 2018", 12.12.2017.

⁵³ Richtlijn 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied.

⁵⁴ Richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap.

- 3) mechanismen die deel uitmaken van het EU-kader maar buiten de EU-begroting om worden gefinancierd door de lidstaten (voornamelijk intergouvernementele regelingen)⁵⁵.

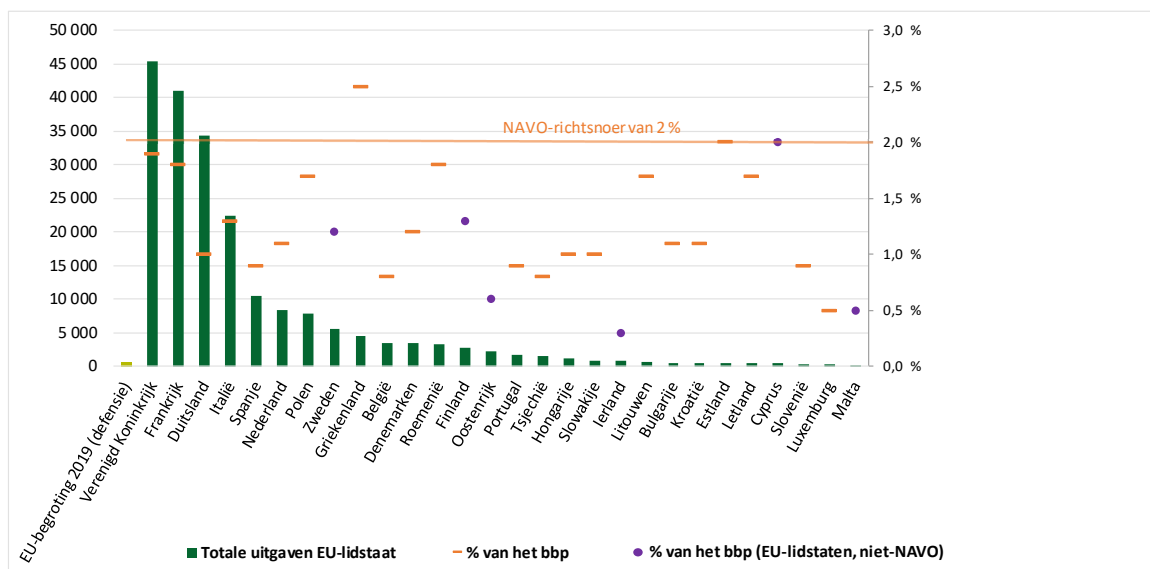
42 Het hogere ambitieniveau van de EU komt tot uitdrukking in een aanzienlijke verhoging van het bedrag dat in de EU-begroting is gereserveerd voor defensie, met name voor het volgende MFK (zie paragraaf 52). Hoewel de defensie-uitgaven van de EU in de nabije toekomst zullen stijgen, is deze stijging beperkt (gemiddeld ongeveer 3 miljard EUR per jaar) en vormt deze minder dan 2 % van de totale militaire uitgaven van de lidstaten. Uitgaven voor defensie worden eigenlijk voornamelijk op nationaal niveau gedaan.

Nationale begrotingen van de EU-lidstaten

43 Alleen al in 2017 reserveerden de 28 lidstaten van de EU meer dan 200 miljard EUR aan overheidsuitgaven voor defensie. De nationale defensiebegrotingen zijn veel groter dan de defensiebegroting van de EU: zij zijn ongeveer 75 keer zo hoog als de defensie-uitgaven van de EU in het kader van het huidige MFK. In *figuur 2* worden de totale defensie-uitgaven per EU-lidstaat in 2017 getoond.

⁵⁵ Uitgaven die onder dit onderdeel worden opgenomen, maken eigenlijk deel uit van de nationale uitgaven van de EU-lidstaten(1). Voor alle duidelijkheid worden deze afzonderlijk weergegeven.

Figuur 2 — Defensie-uitgaven in de EU — nationale begrotingen in 2017⁵⁶



Bron: ERK, op basis van gegevens van Eurostat.

EU-begroting

44 Het gebruik van de EU-begroting voor defensie is beperkt wat de aard (op grond van het Verdrag, zie paragraaf 14) en het bedrag betreft. Het belangrijkste financieringsprogramma voor dit doel is het GBVB-begrotingshoofdstuk (zie tabel 1).

⁵⁶ Ter vergelijking zijn de middelen voor defensie in de EU-begroting voor 2019 opgenomen.

Tabel 1 — Belangrijkste operationele begrotingsonderdelen in verband met GBVB-acties en uitgaven voor veiligheid/defensie, huidig MFK voor de periode 2014-2020

Begrotingsonderdeel	Rubriek	begroting 2019 (in miljoen EUR)	2014-2020 (in miljoen EUR)
Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid			
19 03 01	GBVB: steun voor de instandhouding van stabiliteit door middel van missies van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en speciale vertegenwoordigers van de Europese Unie	314	2 066
19 03 02	GBVB: steun voor non-proliferatie en ontwapening	20	
Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede			
19 02 01	Capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling	30	100
19 02 02			
21 05 01			
Concurrentievermogen en innovatiecapaciteit in de defensie-industrie			
02 04 77	Vorbereidende actie inzake defensieonderzoek (PADR)	25	90
02 07 01	Industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie (EDIDP)	245	500
TOTAAL		634	2 756

Bron: ERK.

45 Uit de EU-begroting worden uitsluitend civiele GVDB-missies gefinancierd. Militaire operaties worden gefinancierd door de lidstaten (zie paragraaf 49). Daarnaast wordt de EU-begroting op basis van de bepalingen van het VWEU gebruikt ter ondersteuning van defensiegerichte O&O-activiteiten.

46 Uit de vaststelling van twee proefprogramma's (de voorbereidende actie van de Unie inzake defensieonderzoek (PADR) en het industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie (EDIDP)) blijkt ook dat meerdefensiefinanciering van de EU is vrijgemaakt. De onderzoekscomponent van PADR ging in 2017 van start en PADR biedt onderzoeksprojecten voor militaire doeleinden voor het eerst de mogelijkheid van rechtstreekse financiering uit de EU-begroting (zie de paragrafen 124-127).

47 Naast de financiering voor O&O-projecten die voor defensie kunnen worden gebruikt, worden uit de EU-begroting technologieën voor tweërlei gebruik ondersteund. Afhankelijk van hun doelstellingen hebben Europese defensiebedrijven toegang tot een reeks financieringsprogramma's, en met name tot fondsen om het

concurrentievermogen van bedrijven en kmo's te verbeteren (Cosme) en satellietssystemen voor navigatie en aardobservatie (Galileo en Copernicus)⁵⁷.

EU-mechanismen die buiten de EU-begroting om door de lidstaten worden gefinancierd

48 Diverse mechanismen op Europees niveau, zoals het Europees Defensieagentschap, worden rechtstreeks gefinancierd door de EU-lidstaten. De algemene begroting van het agentschap wordt gefinancierd door bijdragen van de lidstaten⁵⁸. Daarnaast kunnen de EU-lidstaten, op basis van de nationale behoeften aan de hand van een ad-hocbenadering, besluiten of zij willen deelnemen aan projecten van het agentschap.

49 Aan de operationele kant worden militaire GVDB-missies gefinancierd door de deelnemende lidstaten, door middel van twee kanalen: i) het verstrekken van personeel, diensten en middelen, die op nationaal niveau worden gefinancierd, volgens het beginsel dat de kosten worden gedragen waar zij worden gemaakt, en ii) een poolingmechanisme dat bekend is als "Athena".

50 Athena is een niet-budgettair instrument dat de middelen van de lidstaten bundelt⁵⁹. Het financiert de gemeenschappelijke kosten⁶⁰ van militaire operaties van de EU, maar draagt slechts een beperkt deel van de totale kosten (5-15 %); het overgrote deel van de kosten⁶¹ wordt rechtstreeks afzonderlijk door de lidstaten gedragen. Zes actieve militaire operaties van de EU ontvangen momenteel financiering van Athena, met een jaarlijkse begroting van ongeveer 78 miljoen EUR. In *figuur 3* zijn de financieringsbronnen getoond aan de hand van de aard van de kosten en de soorten GVDB-missies.

⁵⁷ Zie de [Funding Gateway van het EDA](#) voor een volledige lijst van EU-fondsen ter ondersteuning van civiele projecten en projecten voor tweëerlei gebruik. Bedrijven die in Europa gevestigd zijn, kunnen ook steun ontvangen van het Europees netwerk van defensiegerelateerde regio's www.endr.eu, die tot doel hebben om het aantal defensiegerelateerde projecten dat gebruikmaakt van EU-financiering te verhogen.

⁵⁸ In 2018 bedroeg de algemene begroting van het EDA 33 miljoen EUR en was zijn totale begroting ongeveer 94 miljoen EUR.

⁵⁹ De lidstaten dragen bij aan de hand van een verdeelsleutel op basis van het bruto nationaal inkomen. Niet-EU-landen die deelnemen aan GVDB-missies, dragen bij op ad-hocbasis.

⁶⁰ Zoals de exploitatiekosten van hoofdkantoren, infrastructuur, medische diensten, enz.

⁶¹ Kosten in verband met militair personeel, uitrusting, enz.

Figuur 3 — Financiering van GVDB-missies

		Financieringsbron		
		Algemene begroting van de EU	Lidstaten (met uitzondering van Denemarken)	
			Athenamechanisme (collectieve financiering)	Nationale financiering
GVDB-missies	Civiel	Administratieve* en operationele kosten		
	Militair	Administratieve kosten*	Gemeenschappelijke operationele kosten	Individuele operationele kosten

* Uit de EU-begroting kunnen alleen administratieve kosten van de EU-instellingen worden gedekt (artikel 41, lid 1, VEU).

Bron: ERK.

51 Het Europees Ontwikkelingsfonds valt eveneens buiten de EU-begroting, en ondersteunt de inspanningen van de Afrikaanse Unie op het gebied van vrede en veiligheid — met inbegrip van militaire opleidingen of uitrusting voor operaties onder Afrikaanse leiding — door de Vredesfaciliteit voor Afrika (APF)⁶².

Voorstellen voor de toekomst

52 In het voorstel van de Commissie voor het MFK voor de periode 2021-2027 komt de ambitie tot uitdrukking dat defensie in de toekomst een belangrijkere rol gaat spelen. Met een toewijzing van ongeveer 22,5 miljard EUR aan defensie in de EU-begroting⁶³ vormt dit een aanzienlijke verhoging ten opzichte van de 2,8 miljard EUR voor de periode 2014-2020. In [figuur 4](#) worden de belangrijkste veranderingen van de voorstellen voor het volgende MFK ten opzichte van het huidige MFK getoond.

53 Niet-budgettaire instrumenten zullen naar verwachting een aanzienlijke rol spelen in de toekomstige financiering van operationele acties in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) die gevolgen hebben op militair of defensiegebied⁶⁴, zoals blijkt uit het voorstel tot oprichting van een Europese vredesfaciliteit (EPF) buiten het MFK om.

⁶² Zie voor een overzicht van de Vredesfaciliteit voor Afrika Speciaal verslag nr. 20/2018 “De Afrikaanse vredes- en veiligheidsarchitectuur: het accent van de EU-steun moet worden verlegd”.

⁶³ 13 miljard EUR voorgesteld voor het Europees Defensiefonds, 6,5 miljard EUR toegewezen aan militaire mobiliteit en 3 miljard EUR voorgesteld voor het GBVB.

⁶⁴ “European Peace Facility: An EU off-budget fund to build peace and strengthen international security”, *factsheet van de EDEO*, juni 2018.

54 Het EPF, dat naar verwachting 10,5 miljard EUR waard zal zijn in de periode 2021-2027, bouwt voort op en combineert bestaande mechanismen⁶⁵ in één enkel fonds met als doel de bestaande lacunes en beperkingen te verhelpen en het vermogen van de Unie te versterken om de vrede te bewaren, conflicten te voorkomen en de internationale veiligheid te versterken⁶⁶. Het voorstel is gericht op drie hoofdgebieden:

- 1) het faciliteren van militaire operaties van de EU door te voorzien in een permanent fonds met een verruiming van het aandeel gemeenschappelijke kosten ten opzichte van het Athenamechanisme⁶⁷;
- 2) het uitbreiden van het bereik van de EU voor het financieren van vredesondersteunende operaties tot derde landen en van internationale organisaties op mondiale schaal⁶⁸;
- 3) het verbreden van de EU-steun voor activiteiten voor vermogensopbouw van de strijdkrachten in partnerlanden.

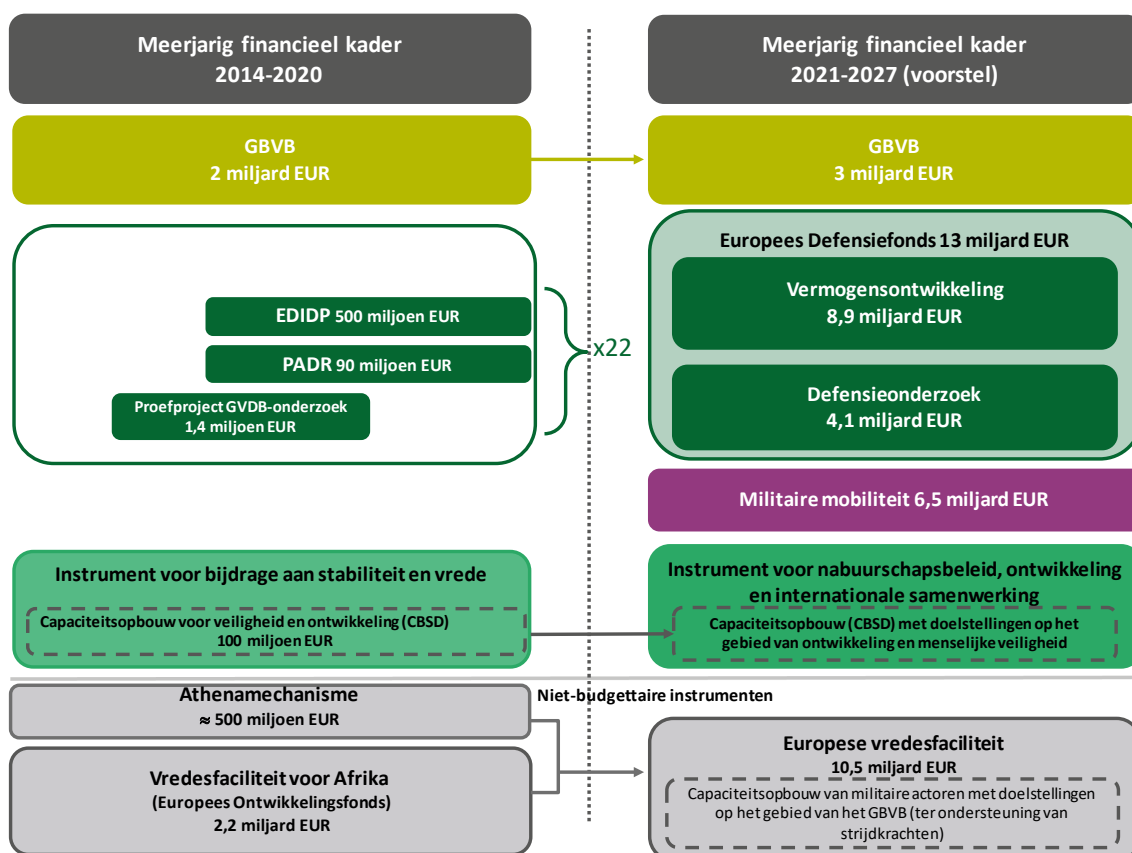
⁶⁵ De APF en het Athenamechanisme.

⁶⁶ Voorstel van 13 juni 2018 van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid aan de Raad, met steun van de Commissie, voor een besluit van de Raad tot oprichting van een Europese vredesfaciliteit (HR(2018) 94).

⁶⁷ Als gevolg hiervan zullen de gemeenschappelijke kosten van een militaire operatie naar verwachting oplopen tot 35-45 % van de totale kosten van de missie, ten opzichte van 5-15 % in het kader van het huidige Athenamechanisme.

⁶⁸ Deze steun door middel van de APF is momenteel beperkt tot Afrika en de Afrikaanse Unie.

Figuur 4 — Voorgestelde wijzigingen in de defensiefinanciering van de EU



Bron: ERK.

1.3 Risico's die gepaard gaan met de nieuwe defensie-ambitie van de EU

55 De aan defensie gerelateerde initiatieven van de EU zijn pogingen op een gebied waarop de EU in het verleden nog niet veel ervaring heeft opgedaan. Het is mogelijk dat politieke verklaringen in verband met de nieuwe initiatieven hebben geleid tot verwachtingen waaraan de EU mogelijk niet kan voldoen⁶⁹. Momenteel bestaat het risico dat er geen adequate doelstellingen zijn vastgesteld en er geen passende systemen bestaan voor een dergelijke verhoging van de EU-uitgaven en het nieuwe ambitieniveau dat is vastgesteld in de EUGS.

⁶⁹ S. Blockmans, "The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?", 2018.

Een ambitie voor een EU-defensiebeleid

56 Defensie is een specifiek terrein dat centraal staat bij de nationale soevereiniteit. EU-besluiten op het gebied van defensie zijn derhalve het resultaat van een politiek proces waarbij compromissen worden gezocht tussen meerdere motiveringen en belangen.

57 In deze context bestaan er duidelijke strategische verschillen tussen de EU-lidstaten⁷⁰:

- ze hebben geen gemeenschappelijke kijk op bedreigingen;
- ze hebben verschillende institutionele kaders, met uiteenlopende regels voor de inzet, en vertegenwoordigen een breed scala aan standpunten over het gebruik van de strijdkrachten;
- uiteindelijk hebben ze geen gemeenschappelijke visie op de rol van de EU.

58 Sommige lidstaten leggen bijvoorbeeld een sterkere nadruk op de territoriale verdediging tegen de militaire bedreigingen van Rusland, terwijl andere lidstaten meer aandacht besteden aan veiligheidsuitdagingen vanuit Noord-Afrika en het Midden-Oosten⁷¹. Sommige lidstaten hebben een traditie van neutraliteit, terwijl andere lidstaten bereid zijn deel te nemen aan operaties met een hoog spectrum.

59 In een dergelijke context zijn enkele concepten zoals “strategische autonomie” en “een Europees leger” breed en vaag. Dergelijke termen kunnen worden beschouwd als contraproductief voor betrekkingen en de samenwerking met de NAVO, iets wat essentieel is voor de meerderheid van de EU-lidstaten.

Strategische autonomie en het ambitieniveau

60 De strategische autonomie van Europa is een van de belangrijkste concepten van de EUGS (zie de paragrafen [37-39](#))⁷². Het feit dat de lidstaten onder een dergelijke

⁷⁰ J-D. Giuliani, “Defence: Europe’s awakening”, *European issues* 474, Fondation Robert Schuman, mei 2018.

⁷¹ “In Defence of Europe: Defence Integration as a Response to Europe’s Strategic Moment”, strategische nota van het EPSC, juni 2015.

⁷² Het concept wordt regelmatig genoemd in officiële EU-documenten. Zo verklaarde de Raad van juni 2019: “Door oplossingen te vinden voor Europa’s huidige en toekomstige behoeften inzake veiligheid en defensie, versterkt de EU haar capaciteit om als

autonomie niet hetzelfde verstaan, betekent echter dat het politieke ambitieniveau van de EUGS niet volledig werd vertaald naar de militaire sfeer⁷³. Zowel het concept van strategische autonomie als het ambitieniveau, waaronder de verwijzing naar “militaire vermogens over het volledige spectrum”, is vaag wat betreft de betekenis ervan in de sfeer van defensie⁷⁴.

61 In de EUGS, en met name in de derde strategische prioriteit ervan (de bescherming van Europa en Europese burgers), ontbreekt het aan een duidelijke, volledige en gedetailleerde militaire uiting. Belangrijke vragen blijven onbeantwoord, zoals: is het autonome ambitieniveau van de EU beperkt tot operaties buiten de EU? Of betekent het dat de lidstaten ook hun eigen grondgebied moeten kunnen verdedigen⁷⁵? Sommige deskundigen zijn derhalve van oordeel dat er verwarring bestaat over de defensiedoelstellingen van de EU⁷⁶.

62 Daarnaast staat het hoge ambitieniveau van de EUGS (zie [tekstvak 1](#)) in contrast met de beschikbare middelen en relevante vermogens van de lidstaten. Enkele EU-landen hebben zelfs problemen om hun bijdrage te leveren aan de NAVO⁷⁷, het voornaamste defensienetwerk voor de meeste lidstaten (zie [figuur 2](#)). Er bestaat dus een duidelijke kloof tussen hetgeen van de lidstaten wordt verwacht en waarover zij het eens kunnen worden en wat ze kunnen doen⁷⁸.

veiligheidsleverancier op te treden, haar strategische autonomie, en haar vermogen tot samenwerking met partners”.

⁷³ Jo Coelmont, “European Strategic Autonomy: Which Military Level of Ambition?”, maart 2019.

⁷⁴ Thierry Tardy, “The return of European Defence?”, *European issues* 474, Fondation Robert Schuman, mei 2018.

⁷⁵ Sven Biscop, “EU-NATO relations: a long-term perspective”, *Nação e Defesa*, november 2018.

⁷⁶ Frédéric Mauro en Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) en Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), “A European Army to do what?”, april 2019.

⁷⁷ Tijdens de top in Wales in 2014 hebbende NAVO-lidstaten toegezegd om voor 2024 ten minste 2 % van hun bbp uit te geven aan defensie.

⁷⁸ Herbert Sailer, “EU Capability Development”, *CSDP Handbook*, mei 2017.

“Europees leger”

63 Hoewel het concept van een Europees leger niet wordt genoemd in recente officiële EU-documenten, werd hieraan opnieuw op grote schaal aandacht besteed in de publieke en politieke ruimte en verdient het dus verder onderzoek in deze evaluatie. De oprichting van een Europees leger, dat reeds in de jaren 50 werd beoogd⁷⁹, is zelfs een terugkerend concept op het gebied van EU-defensie dat recentelijk weer aan de orde werd gesteld. Politieke verklaringen over de oprichting van een Europees leger zijn echter ambigu en onrealistisch in de nabije toekomst⁸⁰. Enkele voormalige militaire functionarissen hebben de relevantie van een Europees leger in twijfel getrokken, waaruit blijkt dat er niet is voldaan aan de voorwaarden voor een Europees leger⁸¹.

64 De EU-lidstaten zijn het niet allemaal eens over wat “Europese defensie” betekent. Het gebrek aan een gemeenschappelijke strategische cultuur of gedeelde visie op het gebruik van geweld, en een besluitvormingsproces dat is gebaseerd op unanimititeit zorgen ervoor dat het onwaarschijnlijk is dat de lidstaten overeenstemming bereiken over het inzetten van militaire krachten om op hoog niveau in te grijpen⁸². Sommige deskundigen zijn van mening dat het concept van een Europees leger kan leiden tot een sterkere verdeeldheid tussen de lidstaten van de EU wanneer het te ver wordt doorgetrokken⁸³.

65 Dit verklaart waarom strijdkrachten eerder niet werden ingezet onder Europese vlag, maar op nationale gronden of in het kader van ad-hoccoalities. EU-gevechtsgroepen zijn bijvoorbeeld nog nooit ingezet, ondanks het feit dat deze sinds 2007 operationeel zijn. De 35 missies en operaties die in het kader van het GVDB werden uitgevoerd, waren voornamelijk van civiele aard of waren militaire operaties

⁷⁹ Het Verdrag voor de oprichting van de “Europese Defensiegemeenschap” van 1952 voorzag in gemeenschappelijke strijdkrachten, een gemeenschappelijke begroting en gemeenschappelijke instellingen.

⁸⁰ Sophia Besch, Centre for European Reform, “An EU Army? Four reasons it will not happen”, mei 2016.

⁸¹ Bijvoorbeeld [General Charles-Henry Delcour](#), de voormalige Belgische Commandant der Strijdkrachten.

⁸² Dick Zandee, “Core groups: the way to real European Defence”, Egmont Royal Institute for International relations, februari 2017.

⁸³ Zie bijvoorbeeld Vladimir Bilcik, “After the EU global strategy: Consulting the Experts”, 2016.

met lage intensiteit die gericht waren op crisisbeheersing⁸⁴. De EU nam niet deel aan de meest veeleisende militaire operaties, zoals die in Libië of Syrië. Ze was ook niet betrokken bij de defensie en afschrikking in enge zin door middel van de militaire bescherming van gebieden en samenlevingen⁸⁵ in Europa.

66 Op basis van een evaluatie van publicaties over het onderwerp⁸⁶ zouden voor een daadwerkelijk en geloofwaardig leger verschillende essentiële elementen vereist zijn, waaronder⁸⁷:

- een permanente strijdmacht, gefinancierd uit een gemeenschappelijke begroting;
- gemeenschappelijke defensieplanning om gemeenschappelijke vermogens te ontwikkelen en te verwerven;
- autonome militaire vermogens, waaronder een volwaardig commando en volwaardige controle;
- een doeltreffend besluitvormingsproces met een unieke commandoketen en duidelijk leiderschap met het gezag en de legitimiteit om strijdkrachten in te zetten;
- civiele en democratische controle over het leger en het gebruik van strijdkrachten.

67 Het is duidelijk dat dergelijke elementen in de nabije toekomst waarschijnlijk niet zullen bestaan op EU-niveau. De oprichting van een zogenaamd EU-leger betekent dat

⁸⁴ Frédéric Mauro en Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) en Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), “A European Army to do what?”, april 2019.

⁸⁵ Claudia Major, Carnegie Europe, “Credible EU defence means rethinking sovereignty”, juni 2017.

⁸⁶ Bijv. Frédéric Mauro en Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) en Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), “A European Army in what form?”, april 2019.

Judy Dempsey en bijdragen van deskundigen, Carnegie Europe, “Does the EU need its own Army?”, maart 2015.

⁸⁷ Deze elementen vormen geen volledige lijst van vereisten voor de oprichting van een leger.

nationale soevereiniteitsrechten moeten worden overgedragen aan het supranationale EU-niveau, waar verschillende lidstaten op tegen zijn⁸⁸.

68 Wat vermogens betreft, vereist de oprichting van een leger een aanzienlijke hoeveelheid tijd en geld. Ter verduidelijking van de betrokken bedragen en zonder een schatting van de benodigde begroting voor de oprichting van een leger te maken, zouden de NAVO-lidstaten van de EU nog eens 90 miljard EUR per jaar moeten investeren om alleen al te voldoen aan het richtsnoer van 2 % van het bbp, d.w.z. een verhoging van ongeveer 45 % ten opzichte van hun uitgavenniveau van 2017⁸⁹.

Samenhang met de NAVO

69 De samenhang van EU-initiatieven en hun synergieën met andere kaders, en met name de NAVO, is essentieel. Aangezien de lidstaten deelnemen aan verschillende samenwerkingskaders (zie paragraaf 29), kan dit de respectievelijke voordelen afzwakken en leiden tot concurrerende praktijken en de overlapping van processen.

70 Dit geldt met name ten aanzien van de NAVO, aangezien EU-initiatieven kunnen leiden tot of kunnen worden waargenomen als overlapping. Hoewel hij EU-defensie-initiatieven verwelkomt, heeft de secretaris-generaal van de NAVO diverse malen gewaarschuwd dat overlapping en concurrentie tussen de EU en de NAVO⁹⁰ de trans-Atlantische banden en daarmee de veiligheid van Europa uiteindelijk kunnen verzwakken. In mei 2019 benadrukte ook de Amerikaanse regering dat de nieuwe EU-initiatieven kunnen leiden tot overlapping, niet-interoperabele militaire systemen, de overheveling van schaarse defensiemiddelen en onnodige concurrentie tussen de NAVO en de EU⁹¹.

71 De complementariteit tussen de EU en de NAVO is een belangrijk punt waarop herhaaldelijk is gewezen in officiële EU-documenten⁹². De NAVO is verantwoordelijk

⁸⁸ Claire Mills, "EU Defence: Where is it heading", mei 2019.

⁸⁹ Berekening van de ERK, op basis van gegevens van Eurostat.

⁹⁰ Bijvoorbeeld https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160495.htm en https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160241.htm.

⁹¹ Guy Chazan en Michael Peel, *Financial Times*, "US warns against European joint military project", 14.5.2019.

⁹² Bijvoorbeeld de "Integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie", juni 2016, Resolutie van het Europees Parlement van 13 juni 2018 over de betrekkingen tussen de EU en de NAVO, 2017/2276(INI), vierde voortgangsverslag inzake

voor de collectieve defensie van haar lidstaten. De EU-lidstaten hebben één geheel van strijdkrachten; derhalve is het de vraag of de EU in staat is de NAVO aan te vullen en zodoende dubbele en overlappende functies te vermijden, een essentieel punt en een belangrijke prioriteit voor de nabije toekomst om een ondoelmatig gebruik van het geld van de belastingbetaler te vermijden. Efficiëntie houdt in dat alle vormen van onnodige overlapping, of dit nu processen, structuren zoals de operationele bevelvoering, of uitkomsten zijn, worden voorkomen.

72 Er werd verslag uitgebracht over recente stappen op het gebied van de samenwerking tussen de EU en de NAVO⁹³. Een goed voorbeeld van de complementariteit tussen de EU en de NAVO is de militaire mobiliteit, die potentiële synergieën en complementariteit tussen beide organisaties laat zien (zie [tekstvak 2](#)).

de uitvoering van de gemeenschappelijke reeks voorstellen als bekrachtigd door de NAVO-Raad en de EU-Raad op 6.12.2016 en 5.12.2017, 17.6.2017.

⁹³ Vierde voortgangsverslag inzake de uitvoering van de gemeenschappelijke reeks voorstellen als bekrachtigd door de Raden van de EU en de NAVO op 6 december 2016 en 5 december 2017, 17.6.2019.

Tekstvak 2

Militaire mobiliteit

In tegenstelling tot civiele vervoermiddelen, die vrij kunnen bewegen binnen de Schengenzone, kunnen militair personeel en militaire uitrusting niet eenvoudigweg de grenzen overschrijden⁹⁴.

Dit belemmert het vermogen van de lidstaten om te kunnen reageren op crises, zowel buiten het grondgebied van de EU in het kader van het GVDB als binnen andere kaders, zoals dat van de NAVO, om de territoriale defensie van Europa te waarborgen. Militaire mobiliteit is aangemerkt als prioritair gebied voor de samenwerking EU-NAVO.

De Commissie startte in maart 2018 een actieplan voor militaire mobiliteit⁹⁵, met een voorgestelde toewijzing van 6,5 miljard EUR voor het volgende MFK. In het plan worden operationele maatregelen voorgesteld voor militaire vereisten, vervoersinfrastructuur en procedurele kwesties, rekening houdend met input van de NAVO. Het is er bovendien op gericht civiel-militaire synergieën te ontwikkelen, met name door middel van het tweëerlei gebruik van het trans-Europees vervoersnetwerk.

73 Zoals getoond in het eerste deel van deze evaluatie en ondanks recente ontwikkelingen op het gebied van het EU-defensiebeleid houden de lidstaten de regie wat Europese defensie betreft. Hun leidende rol wordt ondersteund door wettelijke, institutionele en financiële overwegingen.

⁹⁴ “Defending Europe: Improving military mobility in the European Union”, *factsheet van de Europese Commissie*, 2018.

⁹⁵ Gezamenlijke mededeling van de Europese Commissie en de HV/VV aan het Europees Parlement en de Raad over het actieplan voor militaire mobiliteit, JOIN(2018) 5 final van maart 2018.

2. Defensievermogens en -industrieën van de EU-lidstaten: een bedreigde mondiale positie

74 In het tweede deel van deze evaluatie kijken we naar Europese defensie vanuit het oogpunt van zowel vermogens als de industrie, met als doel de nieuwe EU-initiatieven te presenteren die op deze gebieden zijn ontwikkeld, evenals de onderliggende risico's hiervan.

2.1 Sterke en zwakke punten van de vermogens van de lidstaten

Metten van militaire vermogens

75 In militaire zin zijn vermogens een combinatie van middelen en manieren om een reeks taken uit te voeren⁹⁶. Deze brede definitie omvat uitrusting en personeel, evenals hun operationele bereidheid en vermogen om operaties gedurende een langere termijn uit te voeren. Militaire vermogens zijn er uiteindelijk op gericht een comparatief militair voordeel op te leveren bij het afschrikken van of vechten tegen potentiële of daadwerkelijke vijanden.

76 Het meten van de militaire vermogens en de militaire macht van een land is complex en vereist zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens die vaak niet openbaar beschikbaar zijn. Daarnaast kunnen de sterke en zwakke punten ten aanzien van de militaire vermogens van een land slechts worden beoordeeld ten aanzien van: i)

⁹⁶ In het "EUMC Glossary of Acronyms and Definitions" (2017) wordt militaire capaciteit gedefinieerd als een combinatie van middelen en manieren om onder gespecificeerde voorwaarden een reeks taken uit te voeren of een effect tot stand te brengen ten aanzien van een norm. Militaire capaciteit omvat normaal gesproken vier belangrijke componenten: structuur van de strijdkrachten — personeel, aantallen, omvang en samenstelling van de strijdkrachten; samenstelling — technische geavanceerdheid van de strijdkrachten en uitrusting; gereedheid — vermogen om commandanten van de strijdkrachten te voorzien van de vereiste vermogens voor het uitvoeren van de aan hen toegewezen missies; duurzaamheid — vermogen om het noodzakelijke niveau en de noodzakelijke duur van de operationele activiteit in stand te houden om de militaire doelstellingen te bereiken.

de vastgestelde bedreigingen, ii) de vermogens van potentiële vijanden, en iii) de vermogens van bondgenoten.

77 Gezien het bovenstaande is dit deel erop gericht enkele belangrijke overwegingen wat betreft de militaire vermogens van de lidstaten te benadrukken op basis van openbaar beschikbare informatie. Het vormt geen alomvattende beoordeling van hun militaire macht.

78 Het landschap van militaire vermogens in de EU blijft een afspiegeling van de geschiedenis, geografie en nationale belangen van de lidstaten⁹⁷. Zo willen Frankrijk en het VK operaties over het volledige spectrum — met inbegrip van hoogwaardige operaties — uitvoeren, waarbij expeditietroepen buiten de EU worden ingezet. Duitsland daarentegen geeft de prioriteit aan territoriale defensie met sterkere formaties⁹⁸.

Kwantitatieve indicatoren

79 Een eerste globale indicator die over het algemeen wordt geassocieerd met militaire vermogens is de defensiebegroting. Zonder het efficiënte gebruik daarvan te onderzoeken, biedt deze indicator een algemeen idee van de omvang en macht van het leger in absolute en relatieve zin. In dit opzicht geven de EU-lidstaten samen op één na het meest ter wereld uit aan defensie, na de Verenigde Staten (zie [figuur 8](#)). Aanzienlijke en ongecoördineerde bezuinigingen op hun defensiebegrotingen tussen 2005 en 2015 zijn, in combinatie met onderinvestering, echter van invloed geweest op hun militaire vermogens⁹⁹.

80 Een tweede belangrijke indicator is de omvang van de militaire mankracht. Wordt het nationale militaire personeel opgeteld, dan beschikken de EU-lidstaten samen over

⁹⁷ Dick Zandee, “Core Groups: The way to Real European Defence”, Egmont – Royal Institute for International Relations, februari 2017.

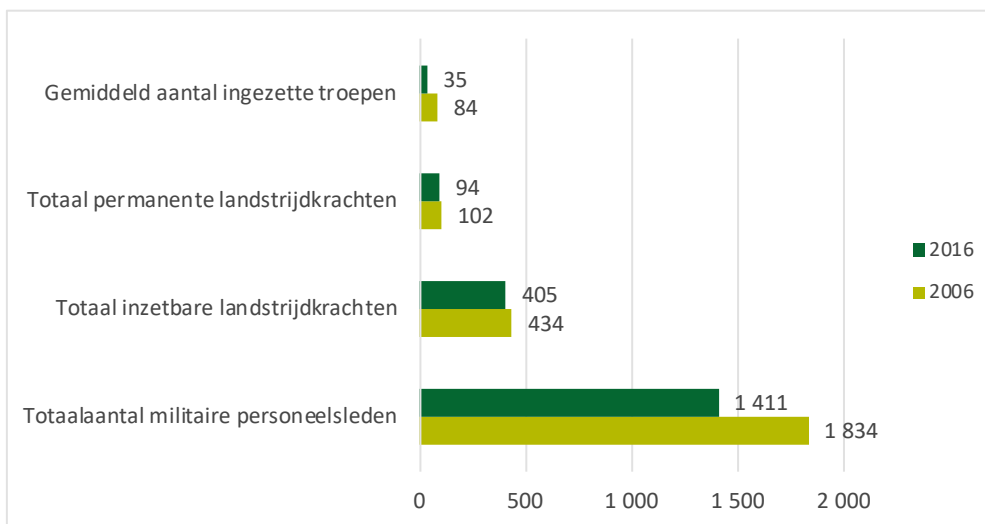
⁹⁸ Margriet Drent, Eric Wilms, Dick Zandee, “Making sense of European Defence”, december 2017.

⁹⁹ Europese Commissie, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Europees Defensiefonds, COM(2018) 476 final van 13.6.2018.

McKinsey, “More European, More Connected and More Capable: Building the European Armed Forces of the Future”, 2017.

het op een na grootste leger ter wereld¹⁰⁰. In het afgelopen decennium is het geconsolideerde aantal militaire personeelsleden afgenomen met 23 %. Het totale aantal inzetbare en duurzame landstrijdkrachten is ook afgenomen, maar in mindere mate (zie [figuur 5](#)).

Figuur 5 — Ontwikkeling van het militair personeel van de EDA-lidstaten — 2006-2016 (in duizenden)



Bron: ERK, op basis van gegevens van het EDA.

81 Wat de geconsolideerde vermogens en het bereik betreft, beschikken de EU-lidstaten, na de Verenigde Staten, over een aanzienlijk aandeel aan militaire vermogens (zie [tabel 2](#)), ondanks het feit dat het grootste deel van hun beschikbare conventionele uitrusting sinds 2000 is afgenomen (zie [figuur 6](#)).

¹⁰⁰ Na China, IISS military balance 2019 en Europees Centrum voor politieke strategie, Strategische nota nr. 4/2015, “In Defence of Europe”, 15.6.2015, blz. 3.

Tabel 2 — De EU en andere militaire mogendheden — geselecteerde militaire uitrusting, 2018



* Geen gegevens beschikbaar voor Rusland.

Bron: ERK, op basis van de Military Balance 2019 van het Internationaal Instituut voor strategische studies (IISS).

Figuur 6 — Ontwikkeling van geselecteerde militaire uitrusting van de EU28 — 2000-2018 (aantal eenheden)

	2000	2010	2018	2018/2000
Belangrijkste gevechtstanks	15 868	7 131	4 324	-73 %
Gepantserde infanteriegevechtsvoertuigen	8 644	7 379	6 571	-24 %
Tactische vliegtuigen	2 949	2 296	1 863	-37 %
Tankvliegtuigen	77	66	47	-39 %
Aanvalshelikopters	283	360	373	32 %
Belangrijkste oppervlaktegevechtsvoertuigen	172	146	121	-30 %
Onderzeeboten	86	66	62	-28 %
Onbemande luchtvaartuigen	22	127	230	945 %

Bron: ERK, op basis van de Military Balance van het IISS.

Kwalitatieve analyse

82 De analyse van de militaire vermogens gaat verder dan een evaluatie van de kwantitatieve gegevens. Met name de kwaliteit van en het soort beschikbare vermogens zijn ook van cruciaal belang voor het ondersteunen van de doeltreffendheid van de militaire machten. Bezuinigingen op de nationale defensiebegrotingen hebben, in combinatie met een groter aantal intensievere operaties, de bestaande vermogens ernstig onder druk gezet. Minder regelmatige vernieuwingen van de uitrusting hebben geleid tot veroudering van de militaire vermogens¹⁰¹, met een beperktere paraatheid en bruikbaarheid in operationele zin en langere en duurdere onderhoudswerkzaamheden en reparaties (zie [tekstvak 3](#)).

Tekstvak 3

Voorbeelden van problemen met de gereedheid — Duitsland¹⁰²

In de recente jaarverslagen van de Duitse parlementair commissaris voor de strijdkrachten werd gewezen op terugkerende tekortkomingen van materieel in alle geledingen van het leger. In het verslag van 2017 werd gesteld dat de daadwerkelijke gereedheid van de belangrijkste wapens van de Bundeswehr op veel gebieden dramatisch laag is¹⁰³.

Zo was slechts 39 % van de Leopard 2-gevechtstanks beschikbaar voor gebruik als gevolg van een gebrek aan reserveonderdelen. Op sommige momenten was geen van de zes onderzeeboten beschikbaar en was minder dan de helft van de Eurofighters en Tornado-gevechtsvliegtuigen in staat te vliegen. Dit leidde niet alleen tot een potentieel onvermogen om strijdkrachten snel in te zetten, maar verhinderde ook soms dat militair personeel naar behoren kon worden opgeleid.

83 De militaire vermogens van de lidstaten worden bovendien gekenmerkt door een hoog niveau van overlapping en versnippering, wat betekent dat de Europese strijdkrachten minder interoperabel zijn¹⁰⁴. In 2017 werden 178 verschillende

¹⁰¹ Zo is ongeveer 80 % van de middelen voor controle op zee, fregatten en korvetten ouder dan 15 jaar (*bron*: EDA, “Future capabilities, emerging trends and key priorities”, 2018).

¹⁰² 59e en 60e jaarverslag van de [Duitse parlementair commissaris voor de strijdkrachten](#), Dr. Hans-Peter Bartels.

¹⁰³ 59e jaarverslag van de Duitse parlementair commissaris voor de strijdkrachten, Dr. Hans-Peter Bartels, 20.2.2018, blz. 41.

¹⁰⁴ “Joining Forces, the way towards the European Defence Union”, Europees Centrum voor politieke strategie, 14.2.2019.

wapensystemen gebruikt in de EU, tegenover 30 in de VS¹⁰⁵. De grote verscheidenheid aan gebruikte systemen — en dus het gebrek aan gemeenschappelijke technische normen — is nadelig voor de interoperabiliteit van de verschillende strijdkrachten in Europa. In een context waarin gezamenlijke missies en operaties de norm zijn, is een passende mate van interoperabiliteit essentieel voor een doeltreffende samenwerking en doeltreffende operaties.

84 De lessen die werden getrokken uit operationeel optreden in Libië (2011) en Mali (2013-2014) hebben geleid tot de vaststelling van kritieke tekorten aan capaciteiten, zoals ter plaatse bleek uit de sterke afhankelijkheid van de strategische capaciteiten van de Verenigde Staten¹⁰⁶. De EU en haar bondgenoten wezen met name op het gebrek aan strategische hulpmiddelen¹⁰⁷, zoals precisiegestuurde munitie, bijtanken in de lucht, commando en controle, of inlichtingen, surveillance en verkenning¹⁰⁸. Hetzelfde geldt voor strategische afschrikking (met inbegrip van nucleaire defensie)¹⁰⁹, waarbij de EU-lidstaten sterk afhankelijk zijn van de Verenigde Staten¹¹⁰.

85 Tegelijkertijd investeren Rusland, China en andere belangrijke landen momenteel grote bedragen in het verwerven van hoogwaardige vermogens en de ontwikkeling van innovatieve technologieën¹¹¹ zoals hypersonische wapens. Snelle ontwikkelingen op het gebied van technologie bieden nieuwe mogelijkheden voor de strijdkrachten en leiden tot nieuwe behoeften wat militaire vermogens betreft. Zoals wordt erkend in de

¹⁰⁵ “Defending Europe – The case for greater EU cooperation on security and defence”, *factsheet van de Europese Commissie*, 2017.

¹⁰⁶ “NATO chief: [Mali shows holes in EU defence](#)”, EU Observer, 4.2.2013.

¹⁰⁷ Strategische hulpmiddelen maken de inzet, doeltreffendheid en duurzaamheid van militaire operaties mogelijk.

¹⁰⁸ [Persconferentie](#) van secretaris-generaal van de NAVO Anders Fogh Rasmussen, naar aanleiding van de vergadering van de ministers van Defensie, 5.10.2011; en [interview met generaal Mikhail Kostarakos](#), voormalig voorzitter van het Militair Comité van de Europese Unie (EUMC), *European Defence Matters*, uitgave 11/2016.

¹⁰⁹ “Europe is in particular fully dependent on the US nuclear umbrella”, Sven Biscop, *Egmont Paper* 103, *Fighting for Europe: Europe strategic autonomy and the use of force*, januari 2019.

¹¹⁰ “European Strategic Autonomy - Actors, Issues, Conflicts of Interests”, *onderzoeksdokument SWP*, Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza en Volker Perthes (red.), 2019.

¹¹¹ Algemeen verslag aan de Parlementaire Vergadering van de NAVO, “Maintaining NATO’s technological edge: strategic adaptation and defence research and development”, oktober 2017.

EUGS, is het noodzakelijk dat de EU-lidstaten investeren in “digitale capaciteit ter beveiliging van gegevens, netwerken en kritieke infrastructuur in de Europese digitale ruimte”¹¹². In 2017 werd in een verslag dat werd gepresenteerd tijdens de veiligheidsconferentie in München geschat dat 30 tot 50 miljard USD aan jaarlijkse investeringen nodig was om het tekort aan onderlinge verbondenheid en digitalisering van de Europese strijdkrachten aan te vullen¹¹³ op gebieden zoals gekoppelde platforms en commando, controle, communicatie, computers, inlichtingen, toezicht en verkenning.

86 De EU-lidstaten zijn momenteel ver verwijderd van de militaire vermogens die zij nodig hebben om aan het ambitieniveau van de Unie op militair gebied te beantwoorden¹¹⁴ (zie *tekstvak 1*). In een recente studie van het Internationaal Instituut voor strategische studies (IISS) en de Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) wordt beoordeeld in welke mate de EU deze ambities kan verwezenlijken, op basis van de huidige vermogens van de lidstaten en hun verwachte vermogens voor 2030¹¹⁵. Uitgaande van verschillende onzekerheden die voortvloeien uit het ambitieniveau van de EU wordt in de studie geconcludeerd dat er sprake is van ernstige tekorten aan vermogens op alle terreinen en dat vaak in minder dan een derde van de behoeften van de strijdkrachten wordt voorzien, waardoor de Europese strategische autonomie beperkt is tot de lagere kant van het operationele spectrum.

87 Bovendien zullen naar schatting meerdere honderden miljarden euro's nodig zijn om het huidige tekort aan vermogens op te vullen wanneer de EU-lidstaten van de NAVO zichzelf zouden moeten verdedigen tegen militaire agressie zonder te vertrouwen op de militaire bescherming van de VS. Wanneer wordt uitgegaan van een hypothetisch scenario van een beperkte regionale oorlog in Europa tegen een derde land, zouden de Europese NAVO-leden volgens een andere IISS-studie inderdaad

¹¹² “Integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie”, juni 2016.

¹¹³ Uitgaand van een cyclus van vijf tot zeven jaar — “More European, More Connected and More Capable”, veiligheidsconferentie in München, McKinsey and Hertie school of governance, 2017.

¹¹⁴ Gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie, *factsheet van het EDA*, 26.11.2018: Uit de bijdrage van het Militair Comité van de EU aan de test van CARD bleek dat de EU niet beschikt over alle militaire vermogens die nodig zijn voor de uitvoering van het militaire ambitieniveau van het EU-GVDB, zoals afgeleid uit de integrale EU-strategie.

¹¹⁵ “Protecting Europe: meeting the EU’s military level of ambition in the context of Brexit”, IISS en DGAP, november 2018.

tussen de 288 en 357 miljard USD moeten investeren om de tekorten aan vermogens aan te vullen die in dit scenario ontstaan¹¹⁶.

88 Het vaststellen van prioriteiten op het gebied van vermogens is een dynamische aangelegenheid. Zoals getoond in *bijlage III* evolueren de behoeften aan defensievermogens in de loop der tijd, op basis van de aard van de vastgestelde bedreigingen en het ambitieniveau van de EU¹¹⁷. In *tekstvak 4* worden enkele belangrijke tekorten aan vermogens weergegeven op basis van beschikbare informatie.

Tekstvak 4

Voorbeelden van vermogenstekorten

In academische artikelen die tussen 2016 en 2019 zijn gepubliceerd, wordt het vaakst gewezen op voorbeelden van vermogenstekorten in de EU-lidstaten op de volgende gebieden:



luchtmacht — onbemande luchtvaartuigen (drones), bijtanken in de lucht, strategisch en tactisch luchttransport, systemen voor luchtcommando en controle, precisiegestuurde munitie, vermogens op het gebied van de afweer van ballistische raketten, vermogens om de toegang tot gebieden te voorkomen (“anti-access” en “area-denial”), bestrijding van vermogens voor luchtdefensie van vijanden;



ruimtevaart — satellietcommunicatie en aardobservatie, autonome toegang tot de ruimte;



inlichtingssuperioriteit — vermogens voor inlichtingen, surveillance en verkenning;



ICT — cyberoorlogvoering, kunstmatige intelligentie;

¹¹⁶ D. Barrie et al., “Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO’s European members”, Internationaal Instituut voor strategische studies, april 2019.

¹¹⁷ Op EU-niveau wordt in voortgangscatalogus 18 (gerubriceerd document) omschreven in welke mate de militaire ambities van het EU-GVDB zijn vervuld en worden de geprioriteerde militaire vermogenstekorten van de EU gepresenteerd, die ook wel de vermogensdoelstellingen met een grote impact worden genoemd. Dit zijn vermogenstekorten die op korte (2026) en middellange (2032) termijn moeten worden aangepakt.



marine — maritieme bewaking, amfibische schepen, onderzeeboten, vermogens voor inzet overzeese inzet;



strategische hulpmiddelen — militaire mobiliteit, strategisch transport en medische evacuatie;



landmacht — grondgebonden precisie-aanvalsvermogens, moderne gepantserde gevechtsvoertuigen.

De impact van de brexit

89 Zonder vooruit te lopen op de uitkomst van de brexit, zal het vertrek van het VK uit de EU waarschijnlijk gevolgen hebben voor de EU-defensie. In Europa is het het VK dat vanouds het meest uitgeeft aan defensie. In 2017 was zijn defensiebegroting goed voor ongeveer een kwart van de totale uitgaven aan defensie van de EU-lidstaten¹¹⁸. Vanuit een ander perspectief betekent het vertrek van het VK uit de EU dat 80 % van de NAVO-uitgaven aan defensie in niet-EU-landen zullen worden gedaan¹¹⁹. Britse bedrijven hebben bovendien een sterke positie op de Europese defensiemarkt¹²⁰.

90 Operationeel gezien was de bijdrage van het VK aan zowel civiele als militaire missies en operaties in het kader van het GVDB in totaal beperkt: deze was goed voor ongeveer 2,3 % van de personele bijdrage van de lidstaten en voorzag in middelen zoals marineschepen, vliegtuigen en reserveversterkingen¹²¹. Anderzijds vormen het verlies aan strategische hulpmiddelen van de luchtmacht (bijtanken in de lucht en vermogens op het gebied van inlichtingen, surveillance en verkenning) en troepen voor speciale operaties een voorbeeld van vermogens waarop de brexit een sterke invloed zou hebben.

¹¹⁸ In 2017 investeerde het VK 45,3 miljard EUR in defensie, d.w.z. 22,1 % van de 205,1 miljard EUR die door de EU28 werd uitgegeven. Cijfers van Eurostat, overheidsuitgaven naar functie (COFOG), gepubliceerd op 22.3.2019.

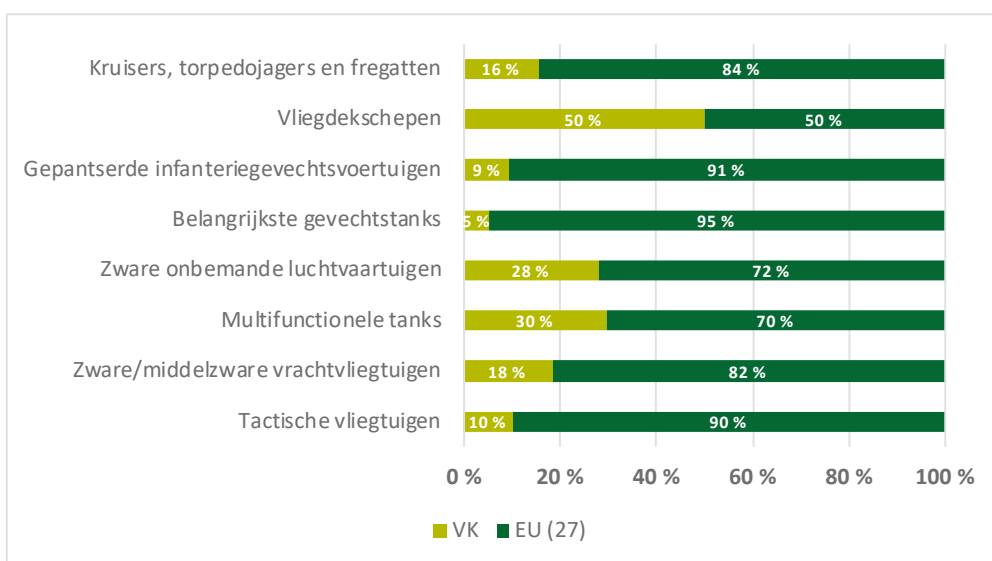
¹¹⁹ Resolutie van het Europees Parlement van 13 juni 2018 over de betrekkingen tussen de EU en de NAVO, 2017/2276(INI), paragraaf 19.

¹²⁰ Op basis van de top 100 van SIPRI bedroeg hun aandeel in de defensiegerelateerde omzet van Europese bedrijven in 2018 38 %.

¹²¹ "Brexit: Common Security and Defence Policy missions and Operations", Hogerhuis van het Verenigd Koninkrijk — European Union Committee, mei 2018.

91 De EU27 zullen dienovereenkomstig over aanzienlijk minder middelen beschikken om de vastgestelde tekorten wat betreft vermogens en militair onderzoek aan te vullen. Op beide gebieden zullen de tekorten waarschijnlijk nog worden verergerd door de brexit: zelfs wanneer de gevolgen niet gelijk verdeeld zijn over het spectrum van vermogens, zou de brexit een materiële beperking met zich meebrengen van de algemene bestaande vermogens van de EU (zie [figuur 7](#)), evenals een investeringstekort op het gebied van onderzoek en ontwikkeling¹²².

Figuur 7 — Aandeel van het VK aan totale geselecteerde militaire uitrusting van de EU-lidstaten, 2018



Bron: ERK, op basis van de Military Balance 2019 van het IISS.

2.2 Belangrijke kenmerken van de Europese defensie-industrie

De defensiesector

92 De defensiemarkt is uniek in vergelijking met traditionele commerciële markten. Het belangrijkste onderscheidende kenmerk ervan is de centrale rol van overheden. De nationale defensiemarkt wordt daarom vaak een monopsonie genoemd: er is één koper — de staat — en er zijn verschillende leveranciers. Als de enige eindgebruikers initiëren, specificeren, reguleren en financieren overheden de ontwikkeling en aanbesteding van defensie-uitrusting.

¹²² De uitgaven aan O&O op het gebied van defensie beliepen in 2017 in het VK 3,2 miljard EUR (gegevens van het EDA).

93 De defensiesector is van strategisch belang. De sector draagt bij tot de zelfstandigheid van handelen van de staat door de vereiste vermogens te produceren en te zorgen voor bevoorradingszekerheid. De sector wordt derhalve sterk gereguleerd op nationaal niveau¹²³. Met name voor defensieproducten kunnen beperkingen gelden ten aanzien van het gebruik van intellectueel eigendom of exportmogelijkheden¹²⁴. Daarnaast wordt de toegang tot de nationale defensiemarkt vaak beperkt door het aanbestedingsbeleid van de overheid om essentiële veiligheidsbelangen te beschermen en de nationale industriële basis te ondersteunen¹²⁵. Als gevolg hiervan zijn de drempels voor het betreden en verlaten van de markt hoog.

94 De defensiesector is onderzoeks- en ontwikkelingsintensief (O&O)¹²⁶. De ontwikkeling van defensievermogens vereist innovatieve en geavanceerde technologie, waarbij het doel erin bestaat te zorgen voor een comparatief militair voordeel. Dit vereist aanzienlijke investeringen vooraf en lange cycli van vermogensontwikkeling, zonder uiteindelijke garantie van commercialisering voor defensiebedrijven. Om de technologische en financiële risico's te beperken die gepaard gaan met de ontwikkeling van vermogens, wordt defensieonderzoek normaal gesproken volledig gefinancierd door overheden.

Voornaamste trends

95 De industriële defensiesector wordt gekenmerkt door nieuwe vormen van afhankelijkheid¹²⁷. Ten eerste wordt de sector steeds verder gemondialiseerd. Belangrijke defensiebedrijven zijn afhankelijker van de uitvoer en hun toeleveringsketens zijn complexer, diverser en internationaler.

¹²³ Website van DG GROW.

¹²⁴ "Financial instruments in support of a resilient and autonomous defence sector", Expert Group on the Financial Toolbox, november 2018.

¹²⁵ "Europe's Defence Industry: An Economic Perspective", K. Hartley, 2013.

¹²⁶ Verslag over de defensiesector, Lagerhuis van het Verenigd Koninkrijk, Exiting the European Union Committee, november 2017.

¹²⁷ "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)", studie voor de Subcommissie veiligheid en defensie van het Europees Parlement, juni 2013.

96 Daarnaast is de defensiesector steeds afhankelijker van innovaties in de civiele sector¹²⁸. O&O voor tweërlei gebruik brengt grote mogelijkheden en uitdagingen met zich mee, aangezien geavanceerde technologieën — zoals kunstmatige intelligentie, onbemande voertuigen, big data of nanotechnologieën — voornamelijk worden ontwikkeld en geproduceerd in de civiele sector.

97 Een andere belangrijke structurerende trend in de defensiesector zijn de stijgende kosten van defensie-uitrusting en -systemen. In een context van technologische concurrentie is de intergenerationele kostenstijging van defensie-uitrusting in de afgelopen decennia losgekoppeld van, en aanzienlijk sneller gestegen dan de groei van de defensiebegrotingen. Dit heeft geleid tot een dalend aantal eenheden dat uit de nationale begroting kan worden betaald, een beperking van de duur van de geproduceerde series, een beperkte capaciteit om gebruik te maken van schaalvoordelen en een lagere frequentie van nieuwe ontwikkelingsprojecten¹²⁹.

Het Europese industriële defensielandschap

98 Er bestaat geen uitgebreide reeks gegevens over de Europese industriële en technologische defensiebasis (EDITB)¹³⁰. De Europese defensiesector heeft een omzet van ongeveer 100 miljard EUR en biedt rechtstreeks werk aan ongeveer 500 000 mensen¹³¹. De sector heeft de vorm van een piramide¹³², met een beperkt aantal grote defensiebedrijven — de hoofdcontractanten — bovenaan. Overall in de toeleveringsketen worden deze bedrijven ondersteund door 2 000-2 500 bedrijven op lagere niveaus¹³³ — voornamelijk midcaps en kmo's — die subsystemen of onderdelen leveren aan de hoofdcontractanten.

¹²⁸ M. Drent en D. Zandee, “More European defence cooperation”, Instituut Clingendael, juni 2018.

¹²⁹ Werkdocument van de diensten van de Europese Commissie, “Impact Assessment accompanying the document 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund'”, SWD(2018) 345 final van juni 2018.

¹³⁰ Keith Hartley, “Creating a European Defence Industrial Base”, 2013.

¹³¹ Webiste van DG GROW: https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence_nl.

¹³² A. Marrone en A. R. Ungaro, “Actors in the European defence policy area: roles and developments”, *Istituto affari internazionali*, november 2014.

¹³³ Werkdocument van de diensten van de Europese Commissie, “Impact Assessment accompanying the document 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund'”, SWD(2018) 345 final van juni 2018.

99 De EDTIB is niet gelijkmatig verspreid over de EU. De defensie-industrieën vormen een afspiegeling van het niveau van de nationale begrotingen en zijn geconcentreerd in de zes landen die de intentieverklaring¹³⁴ hebben ondertekend, d.w.z. Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen zorgen voor meer dan 80 % van de omzet in de Europese defensiesector¹³⁵. De capaciteiten, de vermogens en het concurrentievermogen van de DTIB verschillen tussen de lidstaten en subsectoren¹³⁶ (zie *bijlage IV*) voor belangrijke kenmerken van de sectoren ruimtevaart, landmacht en marine. Deze gefragmenteerde basis is het gevolg van geografische, historische en militaire culturen die hebben bijgedragen tot het vormgeven van het industriële landschap van de verschillende lidstaten¹³⁷. In Europa zijn er evenveel DTIB's als lidstaten en hieraan gerelateerde nationale beleidsmaatregelen op het gebied van defensie, technologie, markten, aanbestedingen, enz.¹³⁸.

100 In studies is er gewezen op de sterke punten van de defensiesector in Europa. De Europese defensie-industrie in haar geheel werd met name beschreven als mondiaal concurrerend, innovatief, hoogtechnologisch en gestuurd door vermogens¹³⁹. De Europese defensie-industrie kan een volledig spectrum aan defensievermogens bieden, van grote en complexe platforms tot innovatieve producten. Enkele negatieve trends hebben in de afgelopen jaren echter invloed gehad op de EDTIB en haar mondiale concurrentievermogen (zie *bijlage V*).

¹³⁴ De intentieverklaring werd op 20.7.1998 ondertekend door zes EU-landen, om een samenwerkingskader op te zetten ter vergemakkelijking van de herstructurering van de Europese defensie-industrie.

¹³⁵ De Aerospace and Defence Industry Association of Europe, *Facts and figures*, 2017.

¹³⁶ C. Mölling, "Future of the EDTIB at the Defence Council 2013. The German Position, European Realities and December Opportunities", 2013.

¹³⁷ "The State of Europe's defence industrial base", Parlementaire Vergadering van de NAVO, commissie Economie en Veiligheid, oktober 2017.

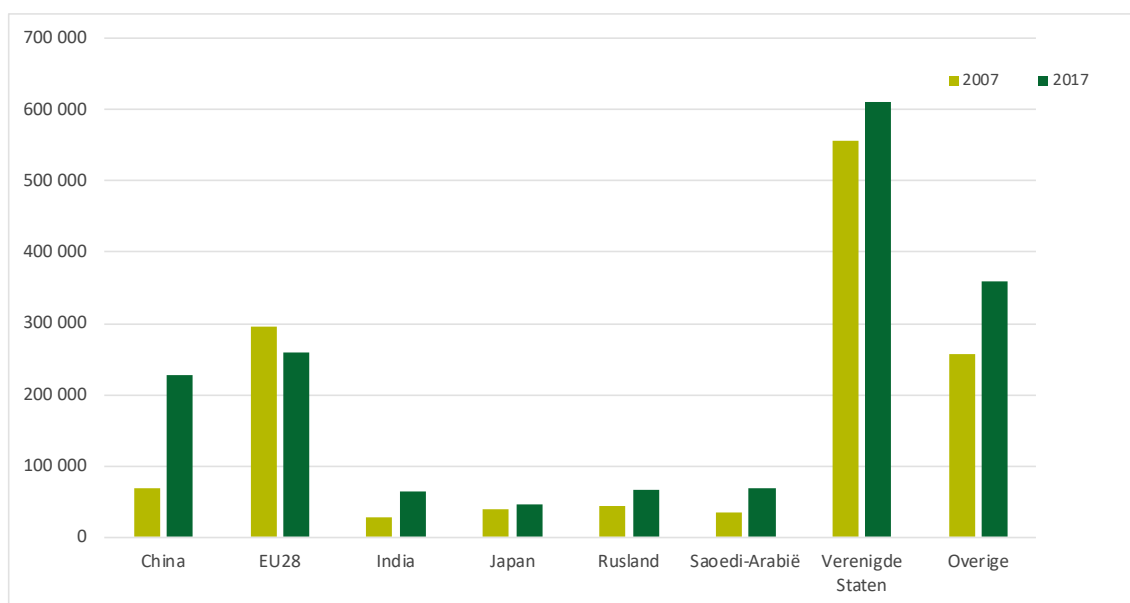
¹³⁸ "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)", studie voor de Subcommissie veiligheid en defensie van het Europees Parlement, juni 2013.

¹³⁹ Verslag van de Groep van prominenten over de voorbereidende actie voor GVDB-gerelateerd onderzoek, februari 2016.

De vraagzijde: de lidstaten

101 Het concurrentievermogen van de defensie-industrie is sterk afhankelijk van de vraag van de lidstaten. Tussen 2007 en 2015 werden aanzienlijke bezuinigingen van ongeveer 15 % doorgevoerd op de nationale defensiebegrotingen van de EU, in een context van een mondiale stijging van de militaire uitgaven. Sinds 2015 is de trend voor de totale defensie-uitgaven in de EU positief¹⁴⁰, hoewel de defensie-uitgaven in 2017 in absolute cijfers nog steeds onder het niveau van 2007 lagen (zie *figuur 8*).

Figuur 8 — Ontwikkeling van de defensie-uitgaven in de periode 2007-2017 (in miljoen USD, huidige waarde)



Bron: ERK, op basis van de SIPRI-databank¹⁴¹.

102 Een dalende binnenlandse vraag op de EU-markt heeft, in combinatie met de stijgende vraag op de internationale markten, geleid tot een verhoging van de uitvoer naar niet-EU-markten door de defensie-industrie van de EU¹⁴². Zoals getoond in *figuur 9*, is de EU — hoewel zij nog steeds na de Verenigde Staten en Rusland komt —

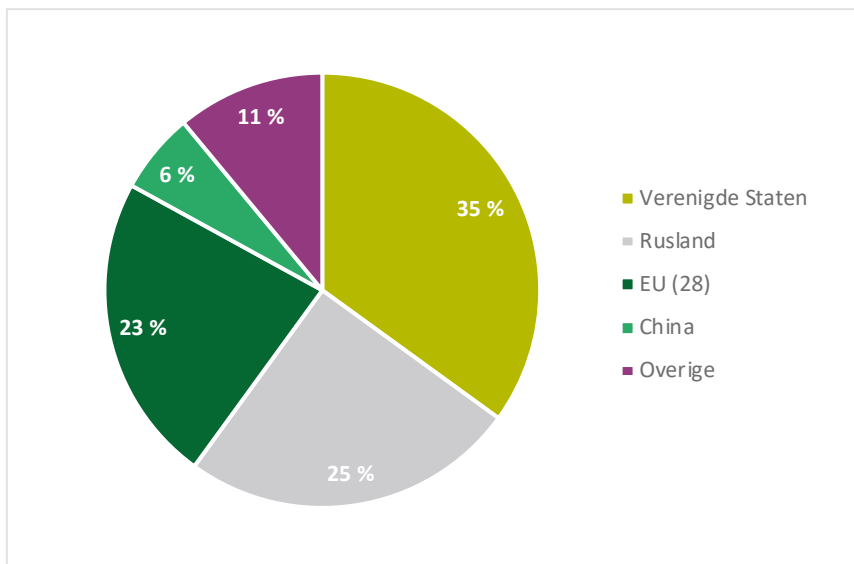
¹⁴⁰ Bevindingen van de CARD-test.

¹⁴¹ In deze evaluatie gebruiken we de databanken van het Internationaal Instituut voor Vredesonderzoek van Stockholm (SIPRI) als referentie voor onze analyse. Zie <https://www.sipri.org/databases> voor de beperkingen van de onderliggende gegevens en de daarmee gepaard gaande impact op onze analyse.

¹⁴² “The extra-EU defence exports’ effects on European armaments cooperation”, studie voor de Subcommissie veiligheid en defensie van het Europees Parlement, juni 2015.

goed voor een aanzienlijk aandeel van de totale wapenexport, wat iets zegt over het concurrentievermogen van haar defensie-industrie.

**Figuur 9 — Gemiddeld aandeel aan wapenexport, 2010-2018
(gecorrigeerd voor uitvoer binnen de EU)**



Bron: ERK, op basis van de SIPRI-databank.

103 De EDTIB is steeds afhankelijker van de uitvoer, wat leidt tot uitdagingen voor de toekomst. De eerste uitdaging is het verschil tussen het beleid en de wetgeving voor wapenexport van de EU-lidstaten. Aangezien de toeleveringsketens van de grote producenten van defensieproducten in Europa steeds verder geïntegreerd zijn, kan het feit dat het uitvoerbeleid van de lidstaten verschilt¹⁴³ de kansen voor grote EU-bedrijven beperken om te concurreren op de internationale markt.

104 Daarnaast hebben overdrachten van de vereiste technologie om toegang te verkrijgen tot buitenlandse markten, in combinatie met aanzienlijke investeringen in defensie in derde landen, geleid tot de opkomst van nieuwe internationale concurrenten¹⁴⁴. Om haar concurrentievoordeel te behouden, is de EU-industrie afhankelijk van haar innovatiecapaciteit.

¹⁴³ “The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control”, studie voor de Subcommissie veiligheid en defensie van het Europees Parlement, juli 2018.

¹⁴⁴ “The State of Europe’s defence industrial base”, Parlementaire Vergadering van de NAVO, commissie Economie en Veiligheid, oktober 2017.

105 De defensiebegrotingen van de EU-lidstaten worden echter gekenmerkt door een groot aandeel aan personele uitgaven (49 %), in vergelijking met uitgaven voor investeringen (21 %) ¹⁴⁵. Daarnaast hebben de eerdere besparingen op de defensiebegrotingen een negatieve impact gehad op de uitgaven voor O&O ¹⁴⁶. Het feit dat de lidstaten samen het streefdoel van 2 % voor defensie-onderzoek en -technologie ¹⁴⁷ niet halen, doet vragen rijzen over hun vermogen op de lange termijn om te innoveren op het gebied van toekomstige technologie ¹⁴⁸ en brengt het concurrentievermogen van de EDTIB in gevaar.

106 Tot nu toe was de samenwerking tussen de EU-lidstaten op het gebied van investeringen in O&O en defensie-uitrusting beperkt en bleef deze onder het streefdoel ¹⁴⁹ (zie *figuur 10*). Eerdere pogingen van de EU om de totstandbrenging van een open en concurrerende Europese markt voor defensie-uitrusting te ondersteunen, mislukten. Met name werd de richtlijn betreffende overheidsopdrachten op defensiegebied van 2009 in de lidstaten verschillend uitgevoerd ¹⁵⁰. Een zeer groot aandeel van de uitgaven voor aankopen op defensiegebied, met name voor hoogwaardige en strategische defensiesystemen, vindt nog steeds buiten de richtlijn

¹⁴⁵ Defensiegegevens voor de periode 2016-2017, EDA.

¹⁴⁶ Werkdocument van de diensten van de Commissie, "Impact Assessment accompanying the document 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund'", SWD(2018) 345 final van 13 juni 2018.

¹⁴⁷ In november 2007 heeft de ministeriële stuurgroep van het EDA vier gezamenlijke benchmarks voor investeringen goedgekeurd:

- aanschaf van uitrusting: 20 % van de totale defensie-uitgaven;
- gezamenlijke aanschaf van uitrusting: 35 % van de totale aanschaf van uitrusting;
- O&T op het gebied van defensie: 2 % van de totale defensie-uitgaven;
- gezamenlijk O&T: 20 % van de totale O&T.

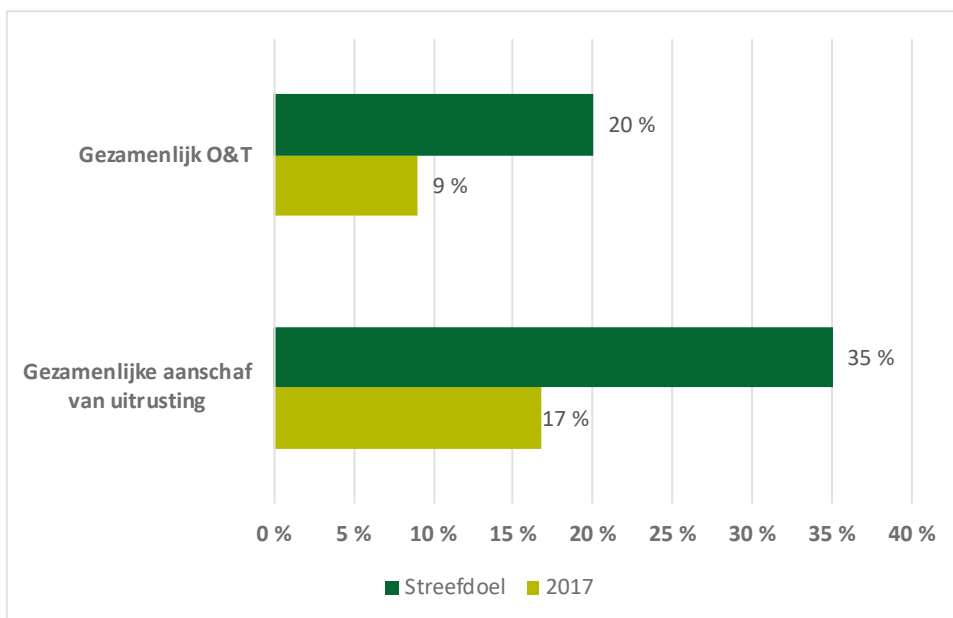
¹⁴⁸ Gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie, *factsheet van het EDA*, 26.11.2018.

¹⁴⁹ Zie <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/defence-data-2016-2017> voor de beperkte gegevens in verband met de gemelde cijfers.

¹⁵⁰ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Richtlijn 2009/81/EG betreffende het plaatsen van opdrachten op defensie- en veiligheidsgebied, om te voldoen aan artikel 73, lid 2, van die richtlijn, COM(2016) 762 final van 30.11.2016.

om plaats¹⁵¹, wat ertoe leidt dat opdrachten voornamelijk aan nationale bedrijven worden gegund.

Figuur 10 — Benchmarkresultaten voor de samenwerking tussen de lidstaten — 2017



Bron: ERK, op basis van de defensiegegevens van het EDA voor de periode 2016-2017.

De aanbodzijde: de industrie

107 Om zich aan te passen aan de voortgaande globalisering van de defensiemarkt, heeft de defensiesector een consolidatieproces doorgemaakt met fusies en overnames, dat heeft geleid tot de opkomst van enkele grote multinationale bedrijven zoals BAE, Airbus en Thales. De grensoverschrijdende consolidatie was echter voornamelijk beperkt tot de sectoren lucht- en ruimtevaart en elektronica. Aangezien overwegingen van nationale soevereiniteit de boventoon voerden, leidde dit tot een consolidatieproces dat hoofdzakelijk op nationaal niveau plaatsvond, met name in de segmenten landmacht en marine.

108 Een gebrek aan samenwerking aan de vraagzijde, d.w.z. tussen de lidstaten, heeft een verdere integratie en consolidatie op de Europese markt voor defensie-uitrusting verhinderd¹⁵². Deze versnippering leidt op haar beurt tot inefficiëntie in de

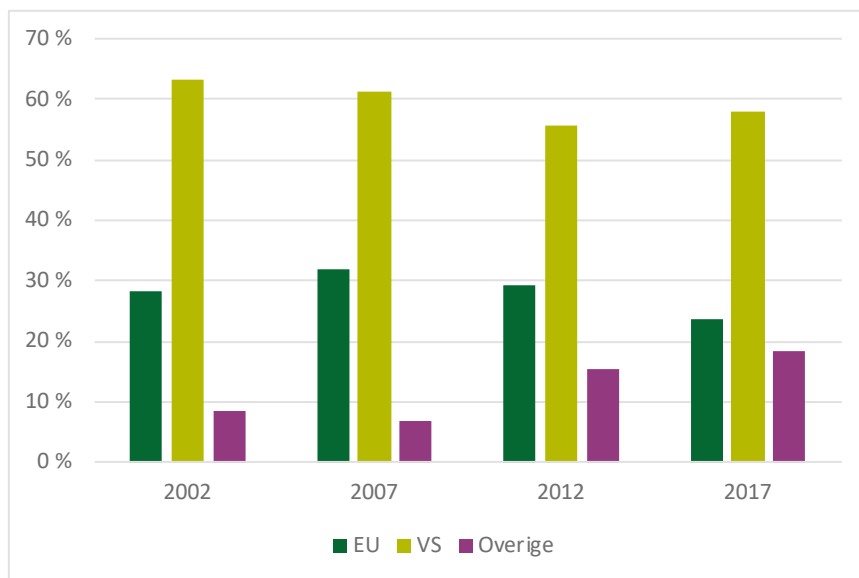
¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Werkdocument van de diensten van de Europese Commissie, "Impact Assessment accompanying the document 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund'", SWD(2018) 345 final van juni 2018.

vorm van overlapping, overcapaciteit op sommige gebieden en ontbrekende schaalvoordelen, wat uiteindelijk nadelig is voor het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie op de mondiale markt en, vanuit operationeel oogpunt, de interoperabiliteit van de strijdkrachten van de lidstaten niet ten goede komt. Terwijl de VS 11 defensieplatforms en -systemen telt, werden er in Europa in 2013 36 geproduceerd¹⁵³, ondanks het feit dat de militaire uitgaven van de EU 2,5 maal zo laag zijn als die van de VS.

109 De mondiale positie van de defensie-industrie van de EU wordt weerspiegeld in haar aandeel van de omzet van de 100 belangrijkste defensiebedrijven¹⁵⁴. De belangrijkste bedrijven van de EU zijn goed voor een aanzienlijk aandeel van de mondiale omzet (ongeveer een kwart), maar blijven ver achter bij de Amerikaanse bedrijven, die een dominante positie hebben. In de trend van de afgelopen twintig jaar (zie *figuur 11*) komt de toenemende concurrentie van niet in de EU en niet in Amerika gevestigde bedrijven tot uitdrukking. Wat de belangrijke spelers betreft, blijkt uit de omzet van de belangrijkste vijf EU- en Amerikaanse bedrijven (zie *figuur 12*) dat de belangrijkste Amerikaanse bedrijven op veel grotere schaal actief zijn dan die uit de EU.

Figuur 11 — Aandeel omzet van de 100 belangrijkste defensiebedrijven, 2007-2017

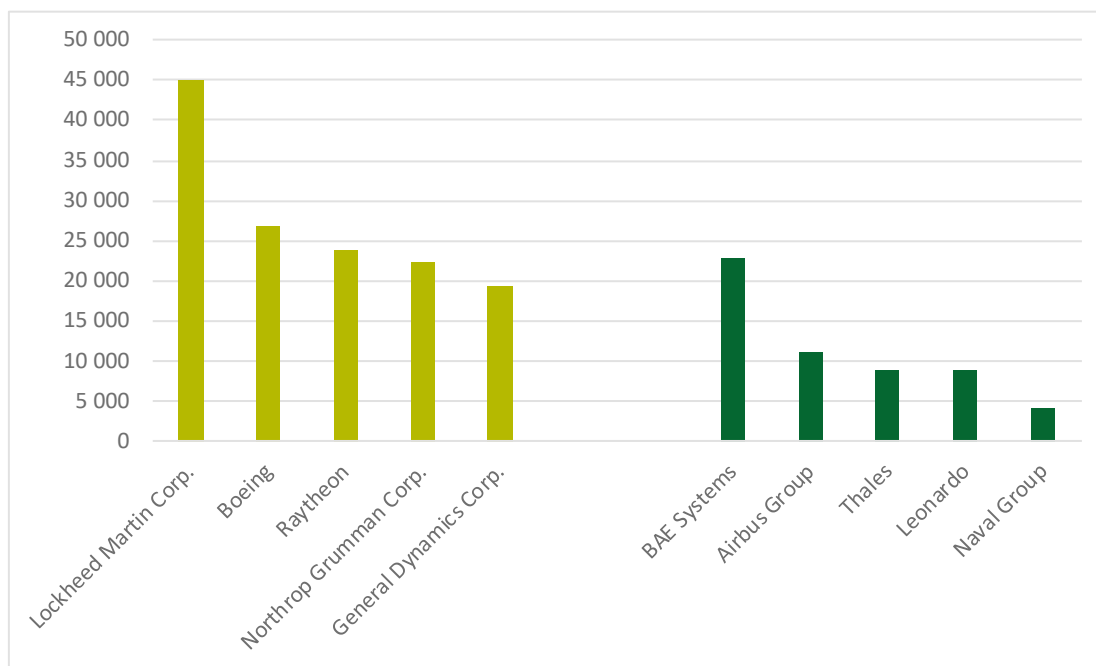


Bron: ERK, op basis van de SIPRI-databank.

¹⁵³ Briani, "Armaments duplication in Europe: A quantitative assessment", beleidsnota van het CEPS, nr. 297, juli 2013.

¹⁵⁴ In de top 100 van SIPRI zijn geen Chinese wapenproducenten opgenomen.

Figuur 12 — Omzet van de vijf belangrijkste Amerikaanse en EU-bedrijven (2017) — in miljoen USD



Bron: ERK, op basis van de SIPRI-databank.

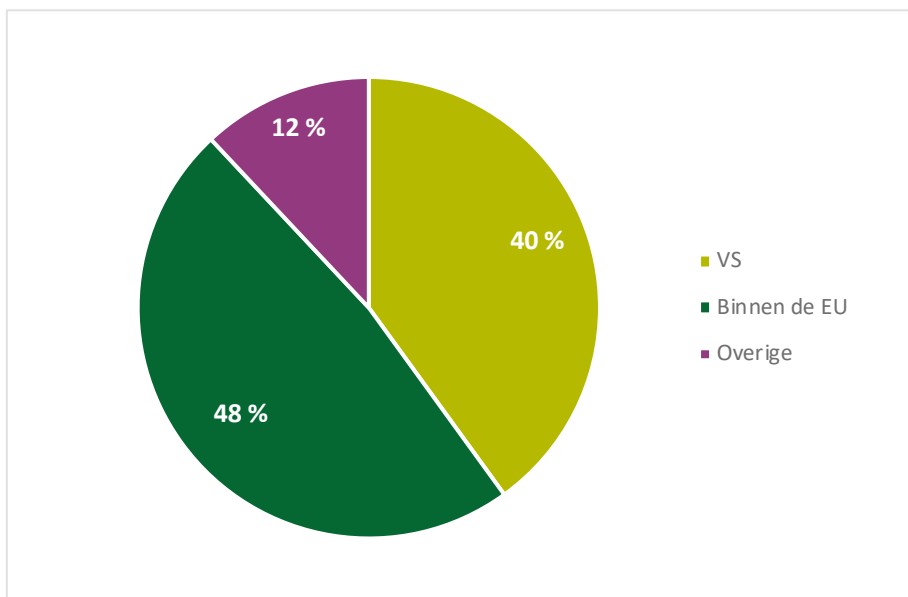
110 De respectievelijke positie van de EU- en Amerikaanse industriële defensiebases op de mondiale markt benadrukt het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie. Wat de industriële en commerciële betrekkingen betreft, ligt de EU-invoer van Amerikaanse bedrijven dicht bij het handelsverkeer binnen de EU in de periode 2010-2018 en is deze goed voor 40 % (zie [figuur 13](#)). In dezelfde periode kwam meer dan 50 % van de Amerikaanse wapeninvoer uit de EU-lidstaten¹⁵⁵, wat absoluut gezien echter een beperkte hoeveelheid is¹⁵⁶. De onevenwichtige situatie in de trans-Atlantische handel ten gunste van de VS houdt verband met i) de technologische dominantie van de VS, maar ook met ii) handelsbeperkingen bij de toegang tot de Amerikaanse defensiemarkt voor buitenlandse en daarmee EU-concurrenten¹⁵⁷, en iii) het gebrek aan voorkeur voor Europese bedrijven bij de lidstaten.

¹⁵⁵ Berekening door de ERK op basis van gegevens van SIPRI.

¹⁵⁶ Daniel Fiott, IVSEU, "The poison pill: EU defence on US terms?", juni 2019.

¹⁵⁷ "Anticipating restructuring in the European defence industry", BIPE, maart 2008.

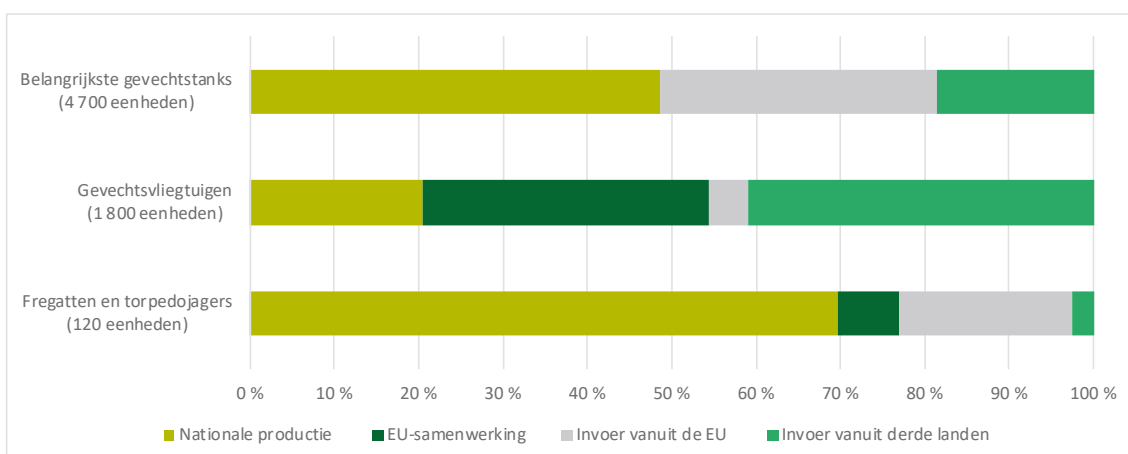
Figuur 13 — Aandeel aan EU-invoer (2017)



Bron: ERK, op basis van de SIPRI-databank.

111 De mate van afhankelijkheid van de EDTIB van productie buiten de EU verschilt per segment. Zoals getoond in [figuur 14](#), is 2,5 % van de belangrijkste militaire schepen die door de EU-lidstaten worden gebruikt afkomstig van niet-EU-leveranciers, terwijl dit geldt voor 18,5 % van de belangrijkste gevechtstanks en 39,3 % van de gevechtsvliegtuigen¹⁵⁸.

Figuur 14 — Oorsprong van de productie voor defensieproducten die in gebruik zijn in de EU (2017)

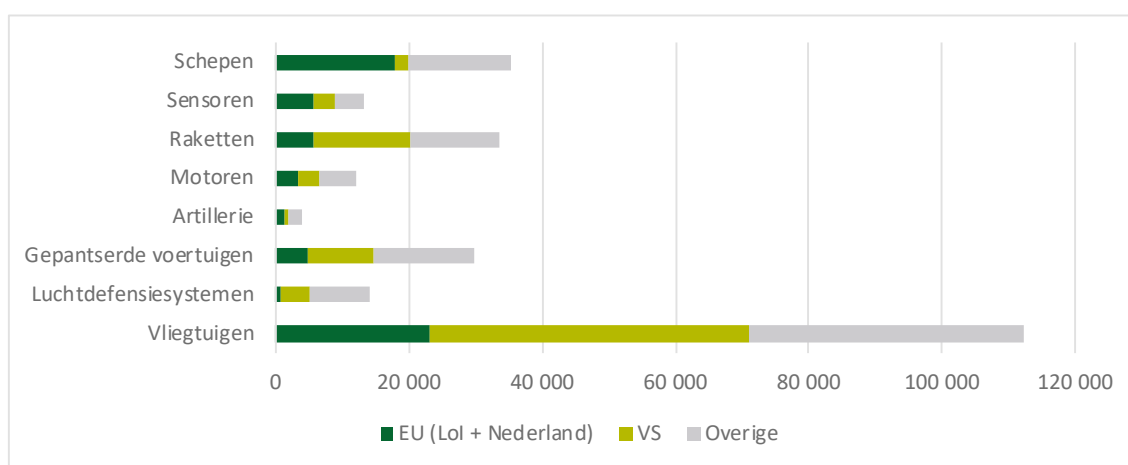


Bron: ERK, op basis van IVSEU — “Strategic autonomy: towards 'European Sovereignty' in defence” — november 2018.

¹⁵⁸ D. Fiott, “Strategic autonomy: towards 'European Sovereignty' in defence”, IVSEU, november 2018.

112 Op wereldwijd niveau is de dominante Amerikaanse positie in de internationale handel niet voor alle segmenten gelijk. De Amerikaanse defensiebedrijven hebben met name een duidelijke voorsprong op het gebied van de uitvoer van vliegtuigen, luchtdefensiesystemen, gepantserde voertuigen en raketten. EU-bedrijven¹⁵⁹ hebben daarentegen een concurrentievoordeel op het gebied van de uitvoer van schepen en sensoren (zie *figuur 15*).

Figuur 15 — Oorsprong van defensieproducten op internationale markten (“trend indicator values”) — 2010-2018



Bron: ERK, op basis van de SIPRI-databank.

113 Hoewel er geen volledig overzicht bestaat van de afhankelijkheid van derde landen in de toeleveringsketen, wordt vaak gemeld dat de Europese defensie-industrie afhankelijk is van specifieke technologieën of subcomponenten (VS) en kritieke grondstoffen (China). De EDTIB is bijvoorbeeld volledig afhankelijk van de invoer van 19 van de 39 kritieke grondstoffen uit een klein aantal derde landen die zij nodig heeft voor haar productieprocessen¹⁶⁰. Deze afhankelijkheid van externe bronnen is niet alleen een bedreiging voor de zelfstandigheid van handelen van de EU-lidstaten, maar ook voor het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie.

2.3 Versterken van de samenwerking op EU-niveau

114 Op basis van de logica dat een versterkte samenwerking tussen de lidstaten hun defensievermogens zou verbeteren en de Europese defensie-industrie zou

¹⁵⁹ Op basis van de landen die de intentieverklaring hebben ondertekend en Nederland, die samen goed zijn voor 95 % van de EU-uitvoer.

¹⁶⁰ “Exploring Europe’s capability requirements for 2035 and beyond”, EDA, juni 2018.

versterken, zijn in de afgelopen jaren verschillende initiatieven ontwikkeld om de defensiesamenwerking op EU-niveau te bevorderen.

Vermogensontwikkelingsplan

115 Het vermogensontwikkelingsplan (Capability Development Plan, CDP) is zowel een document als een proces, dat door het EDA is ontwikkeld, in samenwerking met de EUMS/het EUMC en de lidstaten. Het biedt een overzicht van de vermogensvereisten, met als doel de nationale processen voor defensieplanning consistent te maken en de samenwerking van de lidstaten te ondersteunen op het gebied van vermogensontwikkeling.

116 Het CDP wordt regelmatig bijgewerkt en werd in juni 2018 herzien en goedgekeurd door de lidstaten. In het CDP van 2018 wordt met name rekening gehouden met het nieuwe ambitieniveau van de EU, zoals uiteengezet in de EUGS (zie [tekstvak 1](#)) en komt de behoefte aan vermogens voor het volledige spectrum, en met name voor hoogwaardige vermogens voor landmacht, luchtmacht, marine, ruimtevaart en cyberoorlogsvoering, tot uitdrukking¹⁶¹. Als onderdeel van de procedure van 2018 wees het EDA elf strategische prioriteiten aan¹⁶² (zie [bijlage III](#)), die betrekking hebben op de behoeften en kansen ten aanzien van de vermogensontwikkeling op de korte tot lange termijn.

CARD

117 De gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie (CARD) werd ingevoerd naar aanleiding van de goedkeuring van het IPSD door de lidstaten in november 2016. CARD is een intergouvernamenteel mechanisme dat op vrijwillige basis wordt uitgevoerd met als doel te voorzien in een meer gestructureerde ontwikkeling van de vereiste vermogens, op basis van meer transparantie en toezeggingen van de lidstaten¹⁶³.

118 CARD is erop gericht het planningsproces te structureren en de samenwerking op EU-niveau te versterken door middel van meer transparantie en de uitwisseling van

¹⁶¹ “The EU Capability Development Priorities”, herziening van het CDP van 2018, EDA.

¹⁶² De prioriteiten zijn bij de herziening van het CDP van 2018 van “The EU Capability Development Priorities” verder onderverdeeld in 38 gedetailleerde deelgebieden.

¹⁶³ Uitvoeringsplan inzake veiligheid en defensie, 14 november 2016.

informatie door de lidstaten. Door middel van systematische monitoring door het EDA biedt het CARD-proces een overzicht van i) de defensieplannen van de lidstaten, ii) de vooruitgang die is geboekt ten aanzien van de CDP-prioriteiten, en iii) de ontwikkeling van de Europese samenwerking.

119 De eerste CARD, in de vorm van een test, werd in het najaar van 2018 uitgevoerd. In het najaar van 2019 zal naar verwachting een volledige CARD plaatsvinden, voortbouwend op deze test.

Tekstvak 5

Conclusies van de test-CARD van 2018¹⁶⁴

In de eerste CARD werd gewezen op enkele positieve trends, met name ten aanzien van het niveau van de defensie-uitgaven en het relatieve aandeel van samenwerkingsprogramma's op het gebied van vermogensontwikkeling tussen de lidstaten.

O&T op het gebied van defensie blijft echter een gebied dat aanleiding geeft tot zorgen, met een afname van het aandeel investeringen dat hieraan werd toegewezen. Dit brengt de capaciteit van de lidstaten op de lange termijn in gevaar om te innoveren op het gebied van toekomstige technologieën.

Pesco

120 De permanente gestructureerde samenwerking (Pesco) werd in 2009 ingevoerd bij het Verdrag van Lissabon¹⁶⁵. Het Verdrag stond "lidstaten waarvan de militaire vermogens voldoen aan strengere criteria en die ter zake verdergaande verbintenissen zijn aangegaan" toe hun samenwerking op het gebied van defensie aanzienlijk te verdiepen. Pesco is een door de lidstaten aangestuurd proces binnen het kader van de EU. Omdat het zowel een permanent kader als een gestructureerd proces is, verschilt het van andere ad-hocsamenwerkingskaders.

¹⁶⁴ Gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie, *factsheet van het EDA*, 26.11.2018.

¹⁶⁵ Artikel 42, lid 6, en artikel 46 en Protocol nr. 10 VEU.

121 Pesco werd op 11 december 2017 formeel opgericht¹⁶⁶ en er namen 25 lidstaten aan deel¹⁶⁷. Pesco omvat twee niveaus: i) het nakomen van verbintenissen op hoog niveau, en ii) de ontwikkeling van gezamenlijke defensieprojecten.

122 Een belangrijk kenmerk van Pesco is de wettelijk bindende aard van de desbetreffende verbintenissen. De deelnemende lidstaten kwamen twintig verbintenissen overeen om te investeren in defensievermogens en deze te plannen, ontwikkelen en uit te voeren¹⁶⁸. De vooruitgang ten aanzien van het nakomen van de verbintenissen wordt jaarlijks beoordeeld door de hoge vertegenwoordiger, op basis van de nationale uitvoeringsplannen die de lidstaten hebben ingediend.

123 Het tweede niveau van Pesco betreft gezamenlijke projecten. De Raad heeft tot nu toe in totaal 34 projecten aangenomen¹⁶⁹, die betrekking hebben op zowel vermogensontwikkeling als operaties. De deelname van de lidstaten aan afzonderlijke projecten is vrijwillig, met een huidig gemiddelde van vijf lidstaten per project. De vermogens die in het kader van Pesco worden ontwikkeld, zijn in het bezit van de lidstaten, die kunnen beslissen om deze in andere kaders, zoals dat van de NAVO, te gebruiken.

Het Europees Defensiefonds

124 Het idee van een Europees Defensiefonds werd in november 2016 geopperd door de Commissie, in het Europees defensieactieplan (zie paragraaf 40). In de praktijk werden in de periode 2017-2020 twee proefprogramma's opgezet, die tot doel hadden de haalbaarheid en toegevoegde waarde van het optreden op EU-niveau te testen en het toekomstige Europees Defensiefonds voor te bereiden dat in het volgende MFK (2021-2027) zal worden uitgevoerd:

- o de voorbereidende actie inzake defensieonderzoek (PADR), met 90 miljoen EUR om gezamenlijke O&T-projecten te ondersteunen in de periode 2017-2019;

¹⁶⁶ 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.

¹⁶⁷ Denemarken, Malta en het VK nemen niet deel aan Pesco.

¹⁶⁸ <https://pesco.europa.eu/>.

¹⁶⁹ Op 6 maart 2018 werden aanvankelijk 17 eerste projecten goedgekeurd en op 19 november 2018 bereikte de Raad overeenstemming over een reeks van nog eens 17 projecten.

- o het industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie (EDIDP), met 500 miljoen EUR om gezamenlijke industriële projecten in de ontwikkelingsfase te cofinancieren in de periode 2019-2020 (zie **tekstvak 6**).

Tekstvak 6

EDIDP — Eerste gezamenlijke industriële defensieprojecten

In maart 2019 publiceerde de Commissie het werkprogramma voor het EDIDP. Een deel van de begroting van 500 miljoen EUR is toegewezen aan oproepen tot het indienen van voorstellen, op de volgende gebieden¹⁷⁰:

- 1) mogelijk maken van operaties, bescherming en duurzaamheid van strijdkrachten: 80 miljoen EUR;
- 2) inlichtingen, beveiligde communicatie en cyberdefensie: 180 miljoen EUR;
- 3) vermogen om hoogwaardige operaties uit te voeren: 70 miljoen EUR;
- 4) innovatieve defensietechnologieën en kmo's: 27 miljoen EUR.

De Commissie selecteerde daarnaast twee projecten voor rechtstreekse gunning:

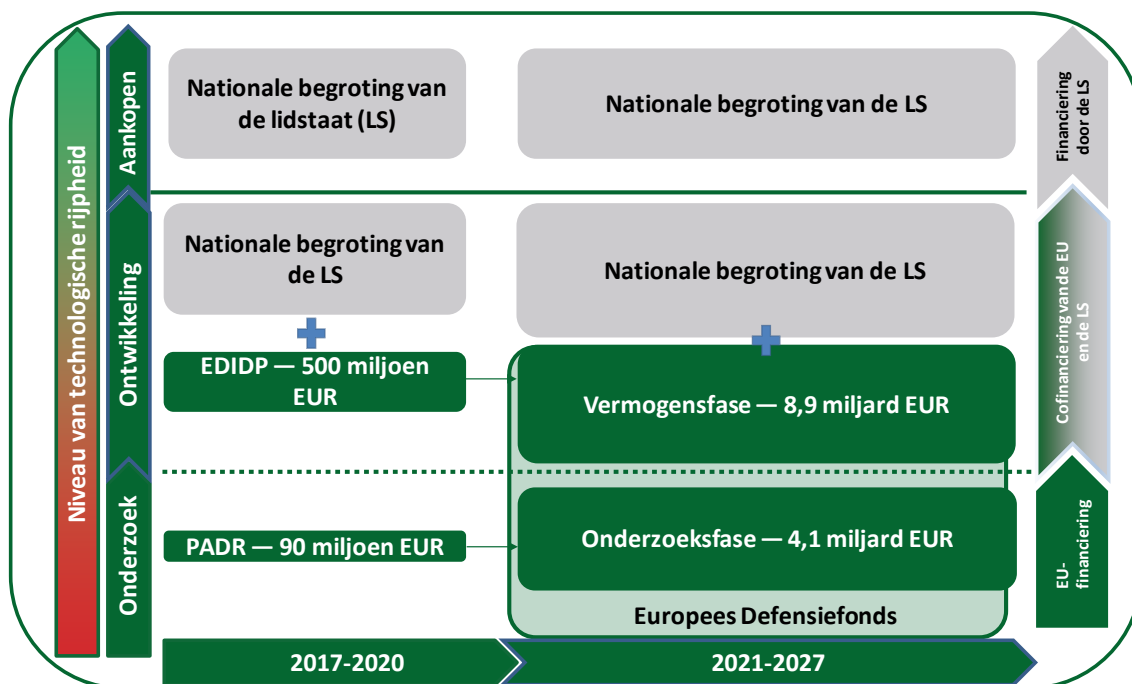
- 5) 100 miljoen EUR voor de ontwikkeling van Europese drones die lang in de lucht kunnen blijven (RPAS MALE);
- 6) 37 miljoen EUR voor een veilig radiosysteem (Europese beveiligde softwaregedefinieerde radio).

125 Voor het volgende MFK bouwt het Europees Defensiefonds voort op PADR en EDIDP door de onderzoeks- en ontwikkelingscomponenten te integreren in een volwaardig fonds, met een aanzienlijke verhoging van de financiering, van 590 miljoen tot 13 miljard EUR. Dit is een 22-voudige toename ten opzichte van de huidige cyclus van zeven jaar. Het huidige voorstel heeft een begroting van 13 miljard EUR, die is onderverdeeld in 4,1 miljard EUR voor onderzoek en 8,9 miljard EUR voor ontwikkeling (zie **figuur 16**), waarmee de EU de op drie na grootste bijdrage in Europa zal leveren aan O&O-activiteiten in verband met defensie¹⁷¹.

¹⁷⁰ Zie voor een gedetailleerde lijst van voorgestelde projecten “Commission Implementing Decision of 19.3.2019 on the financing of the European Defence Industrial Development Programme and the adoption of the work programme for 2019 and 2020”, C(2019) 2205 final <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34515>.

¹⁷¹ “EU-begroting voor de toekomst”, *factsheet van de Europese Commissie*, 13.6.2018.

Figuur 16 — Het Europees Defensiefonds



Bron: ERK.

126 De doelstelling van het fonds bestaat in “het bevorderen van het concurrentievermogen, de efficiëntie en het innovatievermogen van de Europese defensie-industrie [...] en zo bij te dragen tot de strategische autonomie [van de Unie...] op technologisch en industrieel gebied”¹⁷². Daarom is het fonds gericht op de bevordering en ondersteuning van gezamenlijke acties en op grensoverschrijdende samenwerking door middel van financiële stimulansen voor juridische entiteiten op het gebied van zowel onderzoek als ontwikkeling.

127 Het fonds heeft de volgende belangrijke kenmerken:

- Bij gezamenlijke projecten moeten ten minste drie subsidiabele entiteiten uit drie lidstaten of geassocieerde landen betrokken zijn.
- Het voorgestelde financieringsniveau kan tot 100 % bedragen voor de onderzoeksfase en de cofinanciering (uit de begrotingen van de lidstaten) kan tussen 20 tot 80 % bedragen voor de ontwikkelingsfase.
- Er is voorzien in bonussen in de vorm van hogere financieringspercentages ter bevordering van de deelname van kmo's en midcaps en voor Pesco-projecten.

¹⁷² Artikel 3 van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Europees Defensiefonds van 12 december 2018.

- o Een aandeel van 4 tot 8 % van de begroting van 13 miljard EUR moet worden besteed aan de ondersteuning van disruptieve technologie voor defensie.

2.4 Prestatierisico's in verband met EU-defensieprogramma's

128 In vergelijking met de beperkte vooruitgang op het gebied van defensie in de geschiedenis van de EU kunnen de recente initiatieven (Pesco, CARD en het Europees Defensiefonds) worden gezien als een sprong voorwaarts¹⁷³. Wat de impact van deze nieuwe EU-initiatieven en de hieraan gerelateerde snelle toename van de uitgaven betreft, is echter nog niet voldaan aan enkele belangrijke voorwaarden voor de doeltreffendheid van deze initiatieven, of zijn deze voorwaarden nog niet bekend.

Een doeltreffend EU-planningsproces

129 In een recente studie voor het Europees Parlement¹⁷⁴ werd geconstateerd dat het niet was gelukt om met initiatieven die voorafgingen aan de herziening van het CDP van 2018 (zie paragraaf 116) een zinvol EU-planningsproces tot stand te brengen als basis voor ontwikkelingsvermogens. Momenteel is er op EU-niveau nog steeds geen geschikt proces voor defensieplanning in de vorm van een witboek dat vergelijkbaar is met nationale planningsdocumenten. In de praktijk voeren de lidstaten de defensieplanning en aanwerving uit vanuit nationaal oogpunt, wat erop duidt dat er behoefte is aan een betere afstemming van hun defensieplannen¹⁷⁵.

130 Het planningsproces van de EU is complex en er nemen veel belanghebbenden aan deel. In de bovengenoemde studie werd het proces omschreven als niet-cyclisch, onvolledig vanwege een gebrek aan een duidelijke militaire ambitie (zie de paragrafen 60 en 61) en gekenmerkt door fouten in de logica¹⁷⁶. Het bestaat uit vier overlappende lagen die gefragmenteerd zijn tussen de belanghebbenden die de

¹⁷³ Europees Centrum voor politieke strategie, "Joining forces – the way towards the European Defence Union", februari 2019.

¹⁷⁴ Volgens Frédéric Mauro is het Europese proces voor defensieplanning ondoeltreffend en gecompliceerd en heeft het nauwelijks vermogens opgeleverd sinds het werd ingesteld, zie "EU Defence: The White Book implementation process", studie in opdracht van de Subcommissie veiligheid en defensie van het Europees Parlement, 12.12.2018, blz. 64.

¹⁷⁵ EDA, factsheet over de gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie (CARD), bijgewerkt op 26.11.2018.

¹⁷⁶ Frédéric Mauro, "EU Defence: The White Book implementation process", studie in opdracht van de Subcommissie veiligheid en defensie van het Europees Parlement, 12.12.2018.

verschillende processen leiden¹⁷⁷. Stappen om de capaciteiten van de EU-defensieplanning uit te breiden leiden tegelijkertijd ook vaak tot een uitbreiding van de activiteiten die gelijktijdig met de activiteiten van de NAVO worden uitgevoerd en deze mogelijk overlappen¹⁷⁸.

131 Momenteel zijn de processen voor vermogensplanning van de EU en de NAVO onvoldoende consistent. Het proces voor defensieplanning van de NAVO bestaat al bijna 50 jaar en werd beschreven als een gevestigd en gestructureerd proces¹⁷⁹. Het recent vastgestelde vermogensproces van de EU is daarentegen nog niet uitgerijpt. Het is mogelijk om het CDP en CARD nauwer af te stemmen op de planningsprocessen van de NAVO, met als doel ervoor te zorgen dat uitkomsten en tijdlijnen consistent zijn en om inefficiëntie als gevolg van de overlapping van processen te beperken¹⁸⁰.

132 De nieuwe initiatieven zorgen voor aanvullende elementen om het planningsproces te structureren. Consistentie en een passende volgorde, d.w.z. van prioriteiten tot vermogensontwikkeling, zijn van cruciaal belang¹⁸¹. In de praktijk heeft de gelijktijdige start van de verschillende mechanismen een logische opeenvolging echter nog niet mogelijk gemaakt. De eerste Pesco-projecten werden namelijk in maart 2018 goedgekeurd, terwijl het CDP pas in juli 2018 werd herzien. Tegelijkertijd gingen de PADR-projecten reeds in 2017 van start, gevolgd door EDIDP in begin 2019. Het EDA rondde bovendien pas in november 2018 een CARD-test af. Doeltreffende

¹⁷⁷ Dit EU-systeem werd in opeenvolgende stadia opgezet, als lagen op elkaar, en de algemene samenhang ervan is allesbehalve gewaarborgd. In feite is er niet slechts één vermogensproces in de EU, maar zijn er vier: het vermogensontwikkelingsmechanisme, het CDP, CARD en Pesco. Frédéric Mauro en Olivier Jehin, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) en Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), "A European Army to do what?", april 2019.

¹⁷⁸ Dick Zandee, "PESCO implementation: the next challenge", Instituut Clingendael, september 2018.

¹⁷⁹ Frédéric Mauro, "EU Defence: The White Book implementation process", studie in opdracht van de Subcommissie veiligheid en defensie van het Europees Parlement, 12.12.2018, blz. 12 en 13.

¹⁸⁰ Het hoofddoelproces, dat de systematische benadering van de EU bij de ontwikkeling van de noodzakelijke militaire vermogens voor het GVDB inhoudt, werd onlangs afgestemd op het proces voor defensieplanning van de NAVO wat betreft de tijdlijnen, taxonomie en instrumenten.

¹⁸¹ EDA, factsheet over de gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie (CARD), bijgewerkt op 26.11.2018.

koppelingen en consistentie tussen alle initiatieven moeten in de praktijk nog worden aangetoond.

De deelname van de lidstaten

133 De uitvoering en de doeltreffendheid van CARD, het Europees Defensiefonds en Pesco zijn afhankelijk van de bereidheid van de lidstaten en de mate waarin zij hun verbintenissen nakomen. Omdat de lidstaten de prioriteiten vaststellen en vermogens ontwikkelen en gebruiken, kunnen de nieuwe initiatieven geen succes worden zonder de lidstaten¹⁸².

134 Als vrijwillig proces is CARD sterk afhankelijk van het vertrouwen tussen de lidstaten. Pesco brengt bindende verbintenissen met zich mee, maar de bereidheid van de lidstaten om deze na te komen blijft een onbekende factor, die wordt versterkt door het feit dat de mogelijkheid om deze verbintenissen te handhaven om zowel juridische als politieke redenen zeer onzeker is¹⁸³.

135 Daarnaast gaat het Europees Defensiefonds uit van de betrokkenheid van de lidstaten, die de ontwikkelingsuitgaven moeten cofinancieren. Het aantal en soort projecten is dus afhankelijk van de bereidheid van de lidstaten om aanvullende middelen te investeren. Een ander risico bestaat erin dat het mogelijk is dat de financiële stimulansen van de EU de nationale middelen vervangen in plaats van aanvullen¹⁸⁴.

De impact op daadwerkelijke vermogensbehoeften

136 De aanzienlijke en snelle verhoging van de financiering om defensiegerichte O&O-activiteiten te ondersteunen, leidt tot prestatierisico's voor het Europees Defensiefonds. Er bestaat met name een risico dat de financiering kan worden gebruikt als oefening die het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie niet zal verbeteren en niet de benodigde vermogens zal creëren en opbouwen. De uitvoering ervan vereist derhalve een passend evenwicht om te voorkomen dat de financiering

¹⁸² Daniel Fiott, "European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges", *Nação e Defesa*, november 2018.

¹⁸³ S. Blockmans, "The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?", 2018 en Daniel Fiott "European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges", *Nação e Defesa*, november 2018.

¹⁸⁴ Bastian Giegerich, "After the EU global strategy: Consulting the Experts", 2016.

wordt gezien als subsidie voor kmo's in kleinere lidstaten of als instrument dat uitsluitend is bedoeld voor grote bedrijven in grotere lidstaten¹⁸⁵.

137 Wat Pesco betreft, werd in een studie van het European Leadership Network en het IISS van februari 2019 geconcludeerd dat, hoewel de eerste 34 Pesco-projecten nuttig waren, het onwaarschijnlijk was dat deze een significante impact zouden hebben op de behoeften van de EU, met name wat betreft de tekortkomingen die in verband met het ambitieniveau van de EU werden vastgesteld¹⁸⁶. Defensie omvat het ontwikkelen van echte militaire vermogens met een duidelijk potentieel om mogelijke dreigingen af te wenden, en veronderstelt een bereidheid om, indien nodig, op te treden.

Het bestuurs- en verantwoordingskader

138 Het bestuur op EU-niveau is complex en er zijn veel belanghebbenden bij betrokken.

139 Met name het bestuur inzake de vermogensontwikkeling op het gebied van defensie in de EU wordt momenteel fundamenteel gewijzigd¹⁸⁷. Als gevolg van de oprichting van het Europees Defensiefonds zijn de Commissie, het Europees Parlement en de EU-begroting nu betrokken bij de ontwikkeling van defensievermogens, een terrein waarop vanouds intergouvernementele regelingen gelden. Het Europees Defensiefonds is erop gericht twee verschillende en complexe systemen te verbinden — de EU- en de nationale defensiesystemen — die beide specifieke operationele kenmerken, tradities en regels hebben¹⁸⁸.

140 Tot slot gelden wat de verantwoording betreft voor organen, missies en operaties van het GVDB geen vergelijkbare controle- en kwijtingsregelingen (zie de paragrafen 26 en 27). Met name ten aanzien van militaire missies in het kader van het

¹⁸⁵ Daniel Fiott, “European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges”, *Nação e Defesa*, november 2018.

¹⁸⁶ Alice Billon-Galland en Yvonne-Stefania Efstathiou, European Leadership Network en IISS, “Are PESCO projects fit for purpose?”, 20.2.2019.

¹⁸⁷ Dick Zandee “Developing European defence capabilities - bringing order into disorder”, Instituut Clingendael, oktober 2017.

¹⁸⁸ Burkard Schmitt, “The European Defence Fund – a potential game-changer for European Defence” in *European Files*, Aerospace and Defence Industries Association of Europe, juni 2018.

EDA en het GVDB ontbreekt het aan toezicht van het Europees Parlement; hiervoor gelden specifieke controleregelingen die tot nu toe buiten het controlemandaat van de ERK vallen. Zoals in het verleden werd opgemerkt, is de ERK van mening dat zij moet worden aangewezen om op te treden als externe controleur voor alle organen die worden opgericht om EU-beleid uit te voeren, met inbegrip van het EDA¹⁸⁹.

141 De ontwikkeling van de Europese defensiesamenwerking, met name door middel van nieuwe initiatieven zoals Pesco, CARD en het Europees Defensiefonds, zal waarschijnlijk leiden tot nog meer complexiteit. Hoewel de initiatieven elkaar moeten versterken, zijn zij in werkelijkheid verschillend en hebben zij verschillende rechtsgrondslagen, waardoor hiervoor verschillende controle- en kwijtingsregelingen kunnen gelden (zie *bijlage VI*). Dit kan een doeltreffende en uitgebreide controle van het defensie- en veiligheidsbeleid van de EU belemmeren. Het Europees Parlement heeft de lidstaten herhaaldelijk verzocht de transparantie, verantwoording en parlementaire controle ten aanzien van het GVDB uit te breiden, in lijn met zijn bevoegdheden op andere gebieden¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Briefingdocument “The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework”, juli 2018, paragraaf 33.

¹⁹⁰ Resolutie van het Europees Parlement van 12 december 2018 over het jaarverslag over de uitvoering van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (2018/2099(INI)), paragrafen 60-63.

Slotopmerkingen

142 Tot voor kort waren de activiteiten op het gebied van defensie op EU-niveau beperkt en er bestaat geen Europese defensie-unie. Als antwoord op een uitdagende nieuwe mondiale omgeving heeft de EU echter nieuwe ambities ontwikkeld en nieuwe initiatieven genomen om de samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren.

143 In deze evaluatie hebben wij willen wijzen op enkele van de belangrijkste uitdagingen in verband met het nieuwe ambitieniveau van de EU en de voorgestelde verhoging van de financiering. Omdat het te vroeg is om de impact van de recente EU-initiatieven te beoordelen, moet de toegevoegde waarde van het optreden op EU-niveau op het gebied van defensie nog in de praktijk worden bewezen.

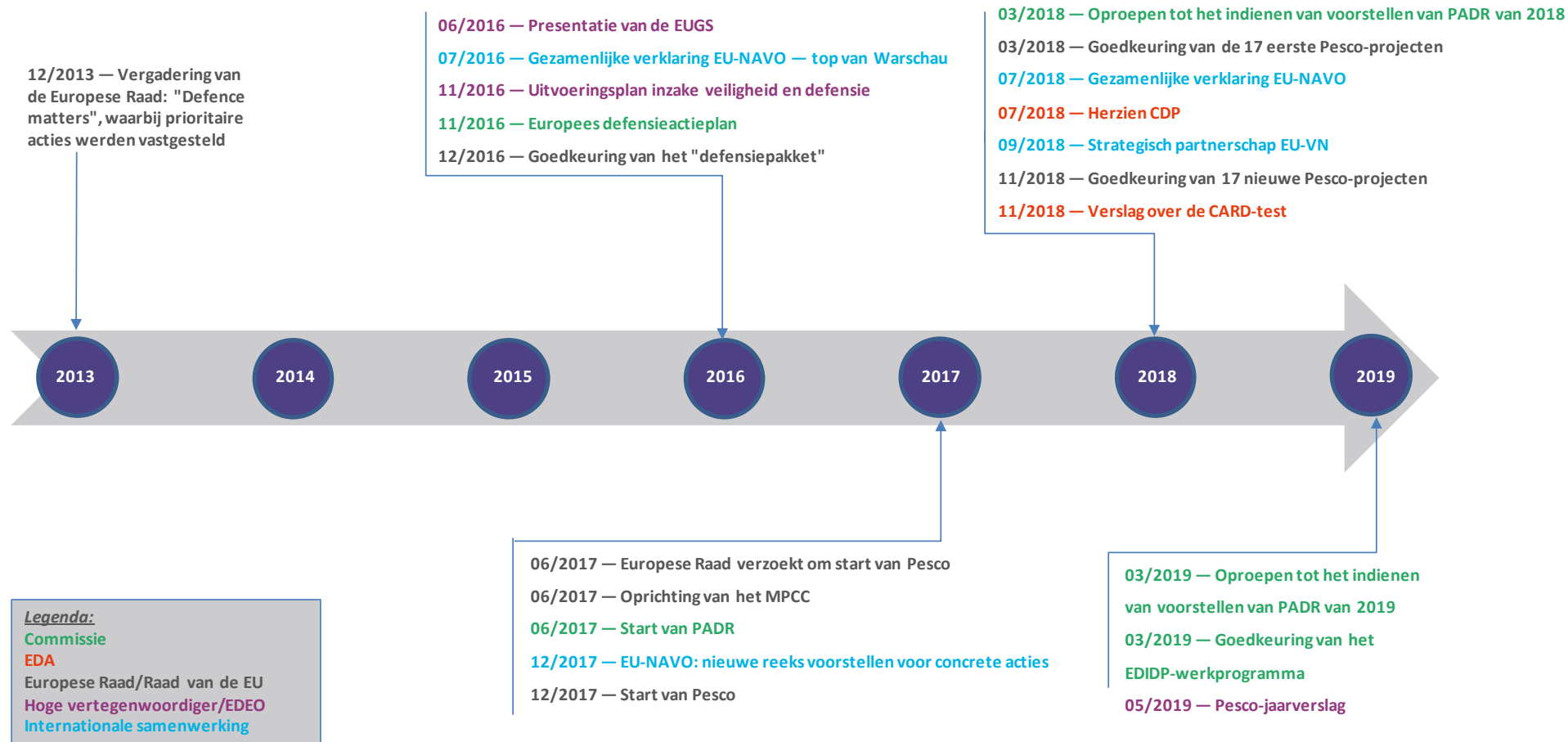
144 Bijdragen tot een betere defensiecapaciteit in Europa houdt in dat verder moet worden gegaan dan woorden en vereist een doeltreffende uitvoering van echte initiatieven, met het oog op de ondersteuning van een concurrerende Europese defensie-industrie en de versterking van de militaire vermogens van de lidstaten in volledige complementariteit met de NAVO. Het succes en de toekomst van de EU op het gebied van defensie hangt uiteindelijk volledig af van de politieke wil van de lidstaten, aangezien zij een centrale rol spelen in de Europese defensie-architectuur.

Deze evaluatie werd door kamer III vastgesteld op haar vergadering van 16 juli 2019.

Voor de Rekenkamer

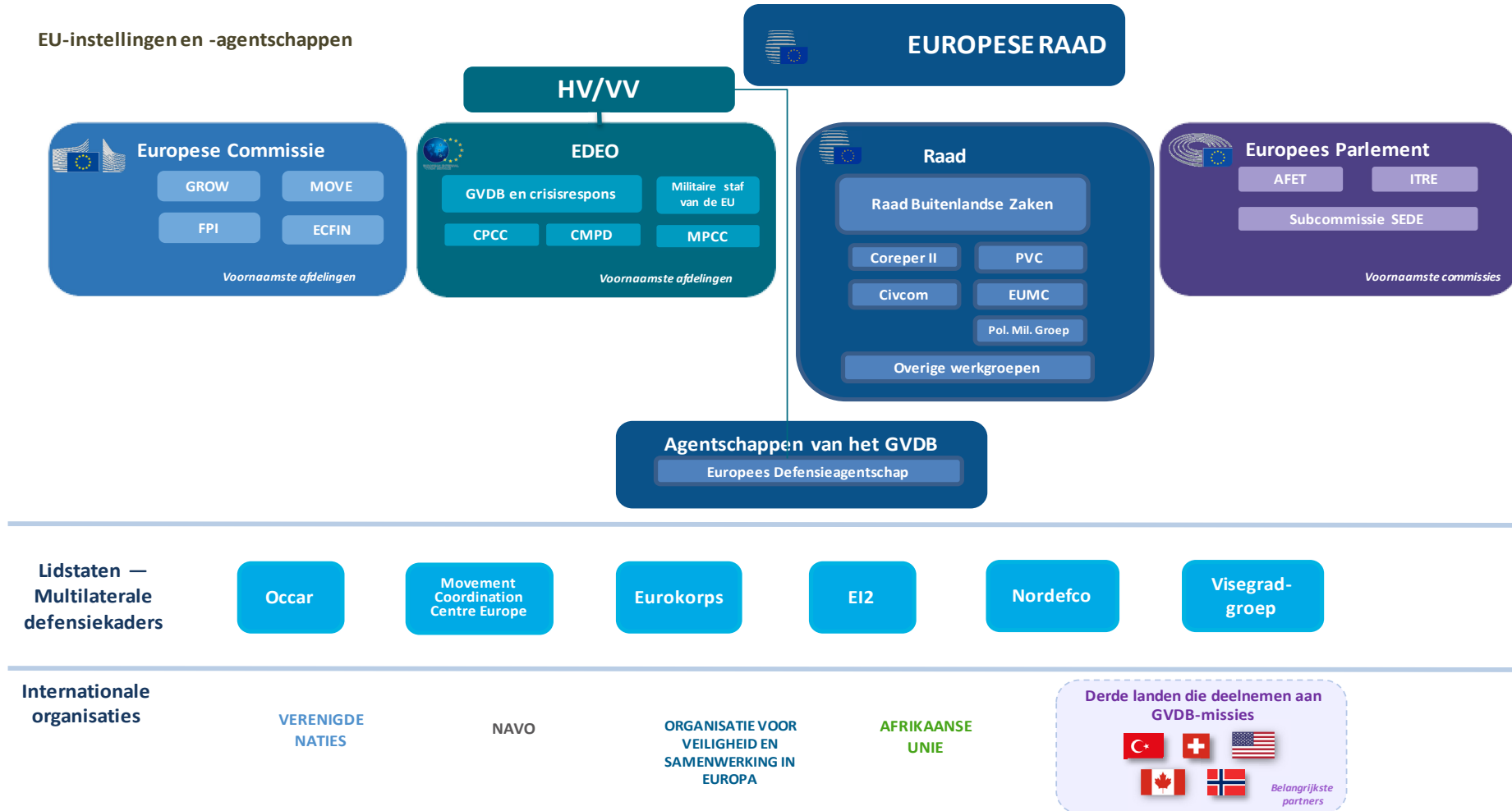
Klaus-Heiner LEHNE
President

Bijlage I — Tijdlijn



Bron: ERK.

Bijlage II — Het Europese institutionele kader voor defensie: een complex domein met meerdere spelers



Bron: ERK.

Bijlage III — Vermogensprioriteiten vastgesteld in belangrijke EU-documenten, 2013-2019

	Europese Raad van 2013	CDP van 2014	Integrale EU-strategie van 2016	CDP van 2018
Luchtmacht	Onbemande luchtvaartuigen (UAV) Bijtanken in de lucht	Luchtmachtvermogens in het inzetgebied ATM-onderzoek voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim (Sesar)		Luchtmobiliteit Luchtsuperioriteit Integratie van militaire luchtvermogens in een veranderende luchtvaartsector
Commando, controle, informatie en cyber	Cyberdefensie Satellietcommunicatie	Cyberdreigingen het hoofd bieden (cyberdefensie) Op de ruimtevaart gebaseerde informatiediensten Informatie- en communicatiediensten voor gevechtsruimten verbeteren Op afstand bestuurde patrouillevliegtoelagen Voorzien in capaciteit voor satellietcommunicatie	Inlichtingen, surveillance en verkenning Autonome toegang tot de ruimte en permanente aardobservatie Digitale capaciteit en cybertechnologieën Op afstand bestuurde luchtvaartuigsystemen	Vermogens die cyberresponsieve operaties mogelijk maken Op de ruimtevaart gebaseerde informatie- en communicatiediensten Informatiesuperioriteit
Landmacht		Gevechtscapaciteit in inzetgebied Verbeteren van logistieke ondersteuning voor ingezette troepen Bieden van medische ondersteuning voor operaties		Gevechtscapaciteit aan de grond Verbeteren van vermogens voor logistieke en medische ondersteuning
Marine		Maritieme patrouilles en begeleiding Maritieme bewakingssystemen		Maritieme manoeuvreerbaarheid Controle onder water die bijdraagt tot weerbaarheid op zee
Transversaal		Energie en milieubescherming Modelleren, simuleren en experimenteren	Landmacht-, luchtmacht-, ruimtevaart- en maritieme vermogens over het volledige spectrum, met inbegrip van strategische hulpmiddelen	Domeinoverschrijdende vermogens die bijdragen tot het behalen van het ambitieniveau van de EU

Bron: ERK, op basis van:
conclusies van de Europese Raad van december 2013;
de vermogensontwikkelingsplannen van 2014 en 2018;
de integrale EU-strategie van 2016.

Bijlage IV — Belangrijke kenmerken van de subsectoren van de EU-defensie-industrie (lucht- en ruimtevaart, landmacht, marine) 1/2

	Omzet (in miljard EUR)	Werkgelegenheid	Voorbeeld van producten	Belangrijkste locaties	Belangrijkste EU-bedrijven	Belangrijkste niet-EU-belanghebbenden	Belangrijke kenmerken van de EU-defensie-industrie
Lucht- en ruimtevaart	45	187 000	Vliegtuigen Vliegtuigmotoren Helikopters Raketten Ruimtesystemen	Frankrijk Duitsland Italië Zweden Verenigd Koninkrijk	BAE Systems (VK) Airbus (EU) Thalès (FR) Leonardo (IT) MBDA (EU)	Lockheed Martin Corp. (VS) Boeing (VS) Raytheon (VS) Northrop Grumman Corp. (VS) General Dynamics Corp. (VS)	<p>Deze sector omvat een klein aantal grote industriële groepen en veel kmo's en intermediaire ondernemingen in de toeleveringsketen.</p> <p>De sector heeft een hoog niveau van consolidatie op nationaal en Europees niveau, met wereldwijd opererende bedrijven zoals Airbus en EADS. De belangrijkste EU-bedrijven zijn echter relatief klein in vergelijking met hun tegenhangers in de VS.</p> <p>De sector is O&O-intensief (tot 30 % van de totale kosten voor een gevechtsvliegtuig) en is sterk verbonden met de civiele sector. Met uitzondering van enkele gevallen (zoals BAE Systems, MBDA en Saab) zijn de belangrijkste toonaangevende bedrijven betrokken bij activiteiten voor tweërlei gebruik en niet volledig afhankelijk van de defensiesector.</p>
Landmacht	28	258 000	Gepantserde voertuigen (belangrijkste gevechtstanks, enz.) Artillerie Kleine wapens en munitie Motoren Sensoren C4ISR	Frankrijk Duitsland Italië Verenigd Koninkrijk Finland	BAE Systems (VK) Leonardo (IT) Rheinmetall (DE) Krauss-Maffei Wegmann (DE) Nexter (FR)	General Dynamics (VS) Oshkosh Corp. (VS) Textron (VS) Mitsubishi Heavy Industries (JP) Indian Ordnance Factories (IN) High Precision Systems (RU) Uralvagonzavod (RU)	<p>De sector is minder geconcentreerd dan de lucht- en ruimtevaartsector. Belangrijke integratoren zijn geconcentreerd in Lol-landen. Kmo's spelen echter een belangrijke rol als onderaannemers en gespecialiseerde leveranciers van producten die in de gehele EU op nichemarkten opereren.</p> <p>De oprichting van de gemeenschappelijke onderneming "KNDS" door Nexter en Krauss-Maffei Wegmann is een voorbeeld van een recente consolidatie van de sector in de EU.</p> <p>De sector is relatief sterker afhankelijk van defensie en er is nog sprake van staatseigendom.</p> <p>De sector is ook minder O&O-intensief (< 15 % voor een wapenprogramma op het land) dan de sector lucht- en ruimtevaart en er zijn minder mogelijkheden voor tweërlei gebruik.</p>
Marine	22		Oppervlakteschepen Amfibische schepen Onderzeeboten Marinewapens	Frankrijk Duitsland Italië Verenigd Koninkrijk Spanje Nederland	BAE Systems (VK) Naval Group (FR) ThyssenKrupp (DE) Fincantieri (IT) Navantia (SP) Damen (NL)	Northrop Grumman Corp. (VS) General Dynamics Corp. (VS) Huntington Ingalls Industries (VS) United Shipbuilding Corp. (RU)	<p>Europese leveranciers zijn geconcentreerd rond zes grote maritieme bedrijven die optreden als hoofdcontractanten en systeemintegratoren. Vanwege zijn aard is de sector afhankelijk van een diverse toeleveringsketen, bestaande uit een groot aantal gespecialiseerde leveranciers die vaak banden met andere sectoren hebben, met name elektronica (Thales) of lucht- en ruimtevaart voor wapens of motoren (Rolls Royce en MBDA).</p> <p>De sector is relatief afhankelijk van defensie (met uitzondering van Fincantieri). Openbaar eigendom komt relatief veel voor (Naval Group, Fincantieri en Navantia) en de belangrijkste EU-bedrijven (met uitzondering van BAE Systems) zijn meestal gespecialiseerd in de maritieme sector.</p> <p>Mogelijkheden die voortvloeien uit technologieën voor tweërlei gebruik worden steeds vaker in aanmerking genomen in de toeleveringsketen.</p>

Bronnen: ERK, op basis van:

ASD facts and figures 2017

Studie voor de Subcommissie veiligheid en defensie van het Europees Parlement — "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)" (Europese industriële en technologische defensiebasis) — juni 2013

Studie in opdracht van het EDA inzake industriële en technologische competenties in de marinesector — 2016

TNO — "Development of a European Defence Technological and Industrial Base" — 2009

IKEl Research and Consultancy — Studie inzake de perspectieven van de Europese sector bewapening van de landmacht — 2012

Bijlage IV — Belangrijke kenmerken van de subsectoren van de EU-defensie-industrie (lucht- en ruimtevaart, landmacht, marine) 2/2

	EU-samenwerking	Belangrijkste samenwerkingsprogramma's	Capaciteiten, competenties, concurrentievermogen
Lucht- en ruimtevaart	<p>Een belangrijk kenmerk van de sector lucht- en ruimtevaart is een relatief hoog niveau van samenwerking en integratie in de EU ten opzichte van andere sectoren.</p> <p>In de EU werd in de afgelopen paar decennia een aanzienlijk aantal bilaterale tot multilaterale samenwerkingsprogramma's uitgevoerd op het gebied van gevechtsvliegtuigen, helikopters, UAV's, raketten en ruimtesystemen.</p> <p>Er was in het verleden echter sprake van overlapping van programma's op het gebied van gevechtsvliegtuigen (Rafale, Gripen en Eurofighter).</p>	<p>A400 NH-90 Eurofighter Typhoon MALE RPAS Meteor Tiger</p>	<p>De sector kan belangrijke militaire vermogens en geavanceerde technologieën leveren, zoals moderne gevechtsvliegtuigen, raketten, helikopters en strategisch luchttransport en vermogens voor bijtanken in de lucht.</p> <p>Er is sprake van een technologisch tekort op het gebied van drones voor middelgrote hoogte met lange vliegdur (MALE), die tot nu toe voornamelijk werden gekocht van de VS en Israël. Er worden echter verschillende samenwerkingsprojecten uitgevoerd op EU-niveau (bijv. European MALE RPAS).</p> <p>Deze sector heeft momenteel een goede positie op de mondiale markt en beschikt over vooraanstaande spelers. Enkele EU-producten werden veel uitgevoerd, zoals gevechtsvliegtuigen (Rafale en Typhoon), raketten (MBDA) en helikopters (Eurocopter). De markt wordt echter nog steeds gedomineerd door belangrijke Amerikaanse bedrijven en opkomende concurrenten kunnen het concurrentievermogen van de EU-industrie in deze sector in gevaar brengen.</p>
Landmacht	<p>Er waren zeer weinig EU-samenwerkingsprojecten in de sector wapenning voor de landmacht. De sector wordt gekenmerkt door de duplicatie van capaciteiten langs nationale grenzen. In 2018 waren er bijvoorbeeld 17 soorten gepantserde infanterievoertuigen in de EU.</p> <p>Er bestaan mogelijkheden voor uitgebreidere samenwerkingsprogramma's met de belangrijkste Europese gevechtstank en een toekomstig artilleriesysteem dat door Frankrijk en Duitsland zal worden ontwikkeld.</p>	<p>Boxer</p>	<p>De sector kan belangrijke militaire vermogens voor oorlogsvoering aan de grond ontwerpen, produceren, verbeteren en ondersteunen, zoals belangrijkste gevechtstanks en gepantserde gevechtvoertuigen, munitie, precisiegestuurde munitie, artilleriesystemen en raketlanceerinrichtingen.</p> <p>De sector presteert sterk wat betreft de uitvoer (Leopard en gepantserde voertuigen) naar Zuidoost-Azië, India, het Midden-Oosten, Brazilië en Argentinië.</p> <p>Bij de concurrentie op de wereldmarkt zijn spelers uit landen over de hele wereld betrokken (VS, Rusland, Japan, Israël, India en Zuid-Korea). Het concurrentievermogen van de EU-industrie wordt beïnvloed door de relatief kleine omvang van de belangrijkste EU-bedrijven, met name in vergelijking met hun Amerikaanse concurrenten.</p>
Marine	<p>In de marinesector is de ervaring met EU-samenwerkingsprojecten beperkt en vond deze hoofdzakelijk plaats op bilaterale basis (FREMM tussen Italië en Frankrijk).</p> <p>De sector bleef georganiseerd langs nationale grenzen, waarbij 60 tot 80 % van de materialen, onderdelen en systemen afkomstig was van hoofdcontractanten op nationaal niveau. Dit percentage stijgt tot 95 % wanneer de EU-samenwerking in de toeleveringsketen in aanmerking wordt genomen.</p>	<p>FREMM</p>	<p>De Europese marinesector kan de volledige reeks van belangrijkste vermogens in de marinesector ontwerpen, integreren en produceren, van schepen tot bijna alle centrale systemen en onderdelen. Er is geen sprake van afhankelijkheid van niet-EU-landen voor kritieke systemen.</p> <p>De sector is zeer concurrerend op de internationale markten, wat tot uitdrukking komt in een sterk marktaandeel en sterke uitvoerresultaten, met name in marktsegmenten met een hogere toegevoegde waarde, zoals onderzeeboten, torpedojagers en fregatten.</p> <p>De marinesector wordt steeds afhankelijker van de uitvoer. De belangrijkste uitvoermarkten zijn het Midden-Oosten, Afrika, Azië en Zuid-Amerika. De concurrentie vanuit China, Zuid-Korea en Rusland neemt toe.</p>

Bronnen: ERK, op basis van:

ASD facts and figures 2017

Studie voor de Subcommissie veiligheid en defensie van het Europees Parlement — "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)" — juni 2013

Studie in opdracht van het EDA inzake industriële en technologische competenties in de marinesector — 2016

TNO — "Development of a European Defence Technological and Industrial Base" — 2009

IKEI Research and Consultancy — Studie inzake de perspectieven van de Europese sector wapenning van de landmacht — 2012

Bijlage V — SWOT¹⁹¹-analyse – EDTIB

Sterke punten	Zwakke punten
Aanwezigheid van Europese leiders op de mondiale markten	Gefragmenteerde defensiemarkt met overcapaciteit, overlappingsen en onderbenutting van schaalvoordelen
Capaciteit om een breed scala aan militaire producten te ontwerpen en produceren in de segmenten lucht- en ruimtevaart, landmacht, marine en elektronica	Stijgende kosten van defensie-uitrusting en -systemen
Ervaring met multinationale samenwerking (met name in de sector lucht- en ruimtevaart)	Relatief laag uitgavenniveau voor O&O
Hoogopgeleid personeelsbestand	Gebrek aan gezamenlijke defensieaanbestedingen en O&O
	Verschillen in uitvoerbeleid van de lidstaten
	Beperkte toegang tot grensoverschrijdende markten in de EU, met name voor kmo's
Kansen	Bedreigingen
Groei van de mondiale militaire uitgaven	Concurrentie van traditionele en opkomende concurrenten
Momentum voor EU-samenwerking inzake defensie gesteund door de lidstaten	Verlies van innovatieve capaciteit en technologische superioriteit, wat het mondiale concurrentievermogen belemmert
Start van grote nieuwe samenwerkingsprogramma's (Future Combat Air Systems programme, Eurodron MALE, European Main Battle Tank)	Voorzieningszekerheid met toegenomen afhankelijkheid van internationale en complexe toeleveringsketens
Potentieel voor rationalisering en herstructurering, met name in de landmacht- en marinesector	Geen voorkeur voor het gebruik van EU-leveranciers door de lidstaten
Mogelijkheden voor tweeërlei gebruik en toenemende interactie met de civiele sector	Hoge toetredingsdrempels op niet-EU-markten

Bron: ERK.

¹⁹¹ Sterke en zwakke punten, mogelijkheden en risico's.

Bijlage VI — Belangrijkste controleregelingen op het gebied van EU-defensie

	ERK	Accountantscollege(s)	Nationale controle- instanties en -organen	
Huidig MFK (2014-2020)	GBVB-hoofdstuk, met inbegrip van civiele GBVB-missies	X		
	Administratieve uitgaven van de EDEO, met inbegrip van de militaire staf van de EU	X		
	Militaire GVDB-missies Gemeenschappelijke operationele kosten (Athenamechanisme)		X	
	Militaire GVDB-missies Afzonderlijke operationele kosten			X
	GVDB-agentschappen, waaronder het Europees Defensieagentschap		X	X
	Vredesfaciliteit voor Afrika	X		
	Pesco — projecten zonder financiering uit de EU-begroting			?
	Pesco — projecten met financiering uit de EU-begroting	X		
	PADR	X		
	EDIDP	X		
MFK 2021-2027	Capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling (gefinancierd in het kader van het IcSP)	X		
	Europees Defensiefonds*	X		
	Europese vredesfaciliteit**	X		
	Militaire mobiliteit*	X		

* Op basis van de wetgevingsvoorstellen van de Commissie

** Op basis van het voorstel van de HV/VV

Bron: ERK.

Acroniemen en afkortingen

APF: Vredesfaciliteit voor Afrika (African Peace Facility)

CARD: Gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie (Coordinated Annual Review of Defence)

CBSD: Capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling (Capacity building in support of security and development)

CDP: Vermogensontwikkelingsplan (Capability Development Plan)

Civcom: Comité voor de civiele aspecten van crisisbeheersing

CPC: Civiel plannings- en uitvoeringsvermogen (Civilian Planning and Conduct Capability)

DG GROW: Directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf van de Commissie

DTIB: Industriële en technologische defensiebasis (Defence Technological and Industrial Base)

EDA: Europees Defensieagentschap

EDEO: Europese Dienst voor extern optreden

EDIDP: Industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie (European Defence Industrial Development Programme)

EDTIB: Europese industriële en technologische defensiebasis (European Defence Technological and Industrial Base)

ERK: Europese Rekenkamer

EUGS: Integrale EU-strategie (European Union Global Strategy)

EUMC: Militair Comité van de Europese Unie (European Union Military Committee)

EUMS: Militaire Staf van de Europese Unie (European Union Military Staff)

FPI: Instrument voor het buitenlands beleid (Foreign Policy Instrument)

GBVB: Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid

GVDB: Gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid

HV/VV: Hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid

IISS: Internationaal Instituut voor strategische studies

IPSD: Uitvoeringsplan inzake veiligheid en defensie (Implementation Plan on Security and Defence)

Kmo's: Kleine en middelgrote ondernemingen

LoI: Intentieverklaring (Letter of Intent)

MFK: Meerjarig financieel kader

MPCC: Militair plannings- en uitvoeringsvermogen (Military and Planning Conduct Capability)

NAVO: Noord-Atlantische Verdragsorganisatie

Nordefco: Noordse Defensiesamenwerking

O&O: Onderzoek en ontwikkeling

O&T: Onderzoek en technologie

Occar: Gezamenlijke Organisatie voor Samenwerking op Defensiematerieelgebied (Organisation for Joint Armament Cooperation)

PADR: Voorbereidende actie inzake defensieonderzoek (Preparatory Action on Defence Research)

Pesco: Permanente gestructureerde samenwerking (Permanent Structured Cooperation)

SIPRI: Internationaal Instituut voor Vredesonderzoek van Stockholm (Stockholm International Peace Research Institute)

VEU: Verdrag betreffende de Europese Unie

ERK-team

Deze evaluatie door de ERK over Europese defensie werd vastgesteld door kamer III “Externe maatregelen, veiligheid en justitie”. De taak werd geleid door ERK-lid Juhan Parts, ondersteund door Ken-Marti Vaher, kabinetschef, en Margus Kurm, kabinetsattaché.

DISCLAIMER INZAKE AUTEURSRECHTEN

© Europese Unie, 2019.

Reproductie is toegestaan, mits met bronvermelding.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.

Figuur 1, kaart: © [OpenStreetMap-bijdragers](#). Voor de cartografie van de vakjes op de kaart is een vergunning verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0](#) -vergunning (CC BY-SA).

Defensie is een specifiek terrein dat centraal staat bij de nationale soevereiniteit van de lidstaten. Tot voor kort waren de activiteiten op het gebied van defensie op EU-niveau beperkt. Als antwoord op een uitdagende nieuwe mondiale omgeving heeft de EU echter nieuwe initiatieven in verband met defensie genomen om de samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren. Hierdoor is defensie duidelijk in beeld gekomen bij de ERK, nu de aanzienlijke en snelle uitbreiding van de middelen in verband met de nieuwe ambities en initiatieven van de EU prestatierisico's met zich meebrengt.

De ERK heeft derhalve deze evaluatie opgesteld die geen controle vormt, maar een analytische evaluatie is op basis van een onderzoek van publicaties over het onderwerp en gesprekken met personeel van de EU en overige instellingen en organen. Het is met name gericht op i) het wettelijke, institutionele en financiële kader op het gebied van defensie, en ii) de stand van zaken wat betreft de defensievermogens en -industrieën van de lidstaten. Deze evaluatie heeft als doel de huidige defensiesamenwerking in de EU te bekijken en te wijzen op enkele van de belangrijkste risico's die gepaard gaan met het nieuwe ambitieniveau van de Unie en de aan defensie gerelateerde initiatieven die in de afgelopen jaren zijn ontwikkeld.

Bijdragen tot een betere defensiecapaciteit in Europa houdt in dat verder moet worden gegaan dan woorden, en vereist een doeltreffende uitvoering van echte initiatieven, met het oog op de ondersteuning van een concurrerende Europese defensie-industrie en de versterking van de militaire vermogens van de lidstaten in volledige complementariteit met de NAVO. Het succes en de toekomst van de EU op het gebied van defensie hangt uiteindelijk volledig af van de politieke wil van de lidstaten, aangezien zij de centrale rol spelen in de Europese defensie-architectuur.

EUROPESE REKENKAMER

**12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG**

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2019

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld) materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.



**EUROPESE
REKENKAMER**