



Brussel, 30.11.2016
COM(2016) 950 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL
COMITE EN HET COMITE VAN DE REGIO'S**

Europees defensieactieplan

7 1. Inleiding

Voorzitter Juncker heeft in zijn Staat van de Unie van 2016¹ de behoefte benadrukt aan een Europa dat beschermt, sterker maakt en verdedigt. Als Europeanen meer verantwoordelijkheid willen nemen voor hun veiligheid, betekent dit dat zij moeten investeren in de ontwikkeling van cruciale verdedigingscapaciteiten om externe dreigingen tegen te gaan, erop te reageren en zich ertegen te beschermen. De Europese Unie moet tonen dat zij kan voorzien in zowel "harde" als "zachte" veiligheid, en daarmee kan tegemoetkomen aan de oproepen tot meer solidariteit in veiligheids- en defensieaangelegenheden². Deze prioriteit werd recent ook in het stappenplan van Bratislava³, door het Europees Parlement⁴ en door de Raad van de Europese Unie⁵ onderstreept.

Een sterkere Europese defensie betekent dat de lidstaten het volledige spectrum van landmacht-, luchtmacht-, zeemacht- en ruimtevaartcapaciteiten moeten verwerven, ontwikkelen en handhaven. In de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie⁶ ("integrale strategie") worden met betrekking tot de defensiecapaciteit een aantal prioriteitsgebieden vastgesteld waarin de EU moet investeren en waarvoor zij samenwerkingsverbanden moet opzetten: inlichtingen, observatie, verkenning, op afstand bestuurde luchtvaartuigsystemen, satellietcommunicatie en autonome toegang tot de ruimte en permanente aardobservatie; hoogwaardige militaire capaciteiten, onder meer strategische hulpmiddelen, alsmede capaciteiten om cyber- en maritieme veiligheid te waarborgen.

De Europese defensiemarkt lijdt onder versnippering en onvoldoende industriële samenwerking. Door de interne defensiemarkt te versterken, dubbel werk te voorkomen en de concurrentiepositie van de defensie-industrie van de EU te verbeteren, kan een efficiëntere aanwending van overheidsgeld en een sterkere industriële basis worden bereikt.

De behoefte aan investeringen in strategische capaciteiten

Wil de EU kunnen voorzien in deze capaciteitsprioriteiten, dan moet zij de voorwaarden scheppen voor meer samenwerking op het gebied van defensie om de resultaten en efficiëntie van defensie-uitgaven te maximaliseren. Dit moet gepaard gaan met een

¹ Staat van de Unie 2016: "Staat van de Unie 2016: Naar een beter Europa — een Europa dat ons beschermt, sterker maakt en verdedigt", 14 september 2016.

² Op 14 november concludeerde de Raad Buitenlandse Zaken dat onderzoek moet worden gedaan naar het potentieel van een inclusieve permanente gestructureerde samenwerking (PESCO). Voorzitter Juncker riep op tot een dergelijk initiatief in zijn politieke beleidslijnen in juli 2014. Hierin stelde hij: "zelfs de sterkste "soft powers" kunnen zich op den duur niet staande houden zonder in elk geval een deel van hun defensiecapaciteit te integreren. Op grond van het Verdrag van Lissabon kunnen lidstaten die hun defensievermogens wensen te poolen, kiezen voor een vorm van permanente gestructureerde samenwerking."

³ Werkprogramma voorgesteld door de voorzitter van de Europese Raad, het voorzitterschap van de Raad en de voorzitter van de Commissie op de bijeenkomst van de 27 staatshoofden op 16 september 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap>

⁴ Verslag van het Europees parlement over de Europese defensie-unie (2016/2052(INI)), goedgekeurd op 22 november 2016.

⁵ Conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken van 14 november 2016.

⁶ Zie: <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>

sterke, concurrentiële en innovatieve industriële defensiebasis en moet de ruimere economie ten goede komen: investeringen in de defensiesector hebben een aanzienlijk economisch multiplicatoreffect op de oprichting van spin-offbedrijven, de technologie-overdracht naar andere sectoren, en de werkgelegenheid⁷.

Zoals gevraagd door de Raad⁸, draagt dit Europees defensieactieplan ertoe bij dat de Europese industriële defensiebasis kan voorzien in de huidige en toekomstige veiligheidsbehoeften van Europa, en in dat opzicht de strategische autonomie van de Unie via een versterkt vermogen om met partners te werken, vergroot. Dit actieplan hangt nauw samen met het uitvoeringsplan inzake veiligheid en defensie binnen de integrale EU-strategie, waarin een nieuw ambitieniveau voor de Unie wordt vastgelegd en acties worden vastgesteld om het te bereiken, evenals met de uitvoering van de gezamenlijke verklaring van de EU en de NAVO⁹, die door de voorzitter van de Europese Raad, de voorzitter van de Commissie en de secretaris-generaal van de NAVO is ondertekend. De acties die in dit Europees defensieactieplan worden voorgesteld, zullen leiden tot een Europese Unie die sterker staat op defensiegebied, wat op termijn ook een sterkere NAVO betekent.

De Raad heeft het uitvoeringsplan inzake veiligheid en defensie verwelkomd en nota genomen van de huidige prioriteitsgebieden waarin Europa voldoende moet investeren en in verband waarmee Europa samenwerkingsbenaderingen moet ontwikkelen¹⁰. De Raad heeft de Commissie aangemoedigd om lidstaten te ondersteunen bij hun uitvoering van de vastgestelde capaciteitsprioriteiten. Door middel van de acties die in dit actieplan worden vastgesteld, is de Commissie vastberaden om ondersteuning te bieden aan de volledige cyclus van de ontwikkeling van defensiecapaciteiten, van onderzoek en ontwikkeling tot de productie van de capaciteit.

De uitdagingen van de Europese defensie

Samengeteld zijn de militaire uitgaven van de EU de tweede hoogste ter wereld. Toch lopen deze nog steeds achter op de VS en zijn ze gekenmerkt door inefficiëntie wegens duplicering, onvoldoende interoperabiliteit en technologische lacunes. Bovendien zijn de defensiebegrotingen in Europa sinds enkele jaren aan het dalen, terwijl andere wereldspelers (China, Rusland en Saudi-Arabië) hun defensiesectoren op een ongeziene schaal aan het uitbreiden zijn. Zonder blijvende investeringen in defensie dreigt het de Europese industrie te ontbreken aan de technologische bekwaamheid om de volgende generatie van cruciale defensiecapaciteiten te produceren. Uiteindelijk zal dit gevolgen hebben voor de strategische autonomie van de Unie en haar vermogen om op te treden als veiligheidsverstrekker.

De defensie-industrie is niet enkel van strategisch belang voor de veiligheid van Europa. Met een totale omzet van 100 miljard EUR per jaar en 1,4 miljoen hooggekwalificeerden

⁷ Volgens schattingen genereert elke euro die in defensie wordt geïnvesteerd, een rendement van 1,6 – in het bijzonder op het gebied van gekwalificeerde arbeid, onderzoek en technologie, en uitvoer (zie "The Economic Case for Investing in Europe's Defence Industry", 2013).

⁸ Conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken van 17 oktober 2016.

⁹ Ondertekend in Warschau in juli 2016.

¹⁰ Voortbouwend op de prioriteiten inzake de defensiecapaciteit die in 2013 door de Europese Raad zijn verwelkomd en die in het vermogensontwikkelingsplan van 2014 alsook die in de integrale EU-strategie; Conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken van 14 november 2016.

die direct of indirect in Europa werkzaam zijn¹¹, levert zij ook een belangrijke bijdrage aan de Europese economie.

De defensie-industrie is afhankelijk van de uitvoering van capaciteitsontwikkelingsprogramma's door regeringen en in algemenere zin, van het niveau van overheidsuitgaven en investeringen op het gebied van defensie. Overheden specificeren als eindklanten voor defensie-uitrusting de vereisten, treden op als contracterende diensten en regelgevers, en steunen vaak de uitvoer. Daarnaast worden defensiesystemen ontwikkeld over een lange termijn, een proces dat grote risico's inhoudt, aangezien de operationele behoeften kunnen wijzigen in de loop van de productontwikkeling. Dit betekent dat defensiebedrijven niet in militaire technologieën zullen investeren zonder dat overheden zich tot de aankoop ervan verbinden.

Tal van lidstaten hebben hun defensiebegrotingen de voorbije tien jaar verlaagd. Van 2005 tot en met 2015 zijn de defensie-uitgaven van de EU27¹² met bijna 11 % gedaald, tot een totaalbedrag van 200 miljard EUR. Het aandeel van defensie-uitgaven in het bbp is in 2015 gezakt tot 1,4 %, het laagste vastgestelde niveau. In absolute cijfers zijn de defensiebegrotingen in de EU de voorbije tien jaar gedaald met twee miljard EUR per jaar¹³. Vandaag halen slechts vier van de 28 lidstaten de NAVO-uitgavendoelstelling van 2 % van het bbp die op de top in Wales in 2014 werd vastgesteld: Estland, Griekenland, Polen en het Verenigd Koninkrijk.

Ter vergelijking: de VS hebben in 2015 meer dan tweemaal zoveel geïnvesteerd in defensie als alle EU-lidstaten samen. China heeft zijn defensiebegroting de voorbije tien jaar met 150 % verhoogd. Rusland heeft in 2015 5,4 % van zijn bbp in defensie geïnvesteerd¹⁴.

Ondanks aanwijzingen dat de tendens zich de voorbije twee jaar aan het omkeren is, heeft het aanhoudende tekort aan investeringen gevolgen gehad voor de Europese defensie-industrie, van hoofdcontractanten tot leveranciers. Er was een algemeen tekort aan mogelijkheden voor nieuwe grote industriële defensieprojecten, met inbegrip van Europese samenwerkingsprogramma's¹⁵.

De tendens van krimpende defensiebegrotingen is verergerd door inefficiëntie in de manier waarop deze begrotingen worden aangewend. De versnippering van de Europese markten leidt tot het onnodig dupliceren van capaciteiten, organisaties en uitgaven¹⁶. Het merendeel van de defensie-uitgaven geschiedt via nationale aanbestedingen, terwijl gezamenlijke aanbestedingen voor het aankopen van uitrusting slechts 22 % van de totale aanbestedingen voor het aankopen van uitrusting bedroegen in 2014¹⁷.

¹¹ Gegevens van de *Aerospace and Defence Industry Association* (ASD).

¹² Aan het EDA deelnemende lidstaten.

¹³ EDA, defensiegegevens van 2014 en 2015, 7 juni 2016. De andere cijfers in deze alinea zijn afkomstig van deze bron.

¹⁴ SIPRI-gegevensbank voor militaire uitgaven 2014, militaire gegevensbank 2015, Internationaal instituut voor veiligheidsstudies.

¹⁵ Verslag van de Groep van Prominenten over het Europese defensieonderzoek, Instituut voor veiligheidsstudies van de Europese Unie, februari 2016.

¹⁶ Zo worden in de EU 154 soorten wapensystemen gebruikt, terwijl er in de VS 27 in gebruik zijn (defensiegegevens EU-VS 2011, Europees Defensieagentschap).

¹⁷ Met betrekking tot de lidstaten die deelnemen aan het EDA. Zie de defensiegegevens van het EDA voor 2014 en 2015, 7 juni 2016.

De twee middelen waarmee de efficiëntie en de innovatieve capaciteit van de Europese industriële defensiebasis kan worden verhoogd, namelijk EU-brede concurrentie en verhoogde samenwerking, zijn nog steeds te beperkt. De daling van de defensiebegrotingen in heel Europa heeft niet geleid tot meer samenwerking, eerder het tegendeel. Er zijn thans minder samenwerkingsprogramma's dan twintig jaar geleden.

De meerwaarde van de Europese Unie

Het besluit om de investeringen in defensie aan te houden en capaciteitsontwikkelingsprogramma's uit te voeren blijft de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Het aanwenden van EU-instrumenten en -beleid, binnen de perken van de Verdragen, mag geen vervanging zijn van de lage defensie-investeringen door de lidstaten. Niettemin is de Commissie vastberaden om samenwerkingsinspanningen door de lidstaten met het oog op de ontwikkeling van defensiecapaciteiten aan te vullen, te bevorderen en te consolideren om zowel een antwoord te bieden op uitdagingen inzake veiligheid als de Europese defensie-industrie te ondersteunen¹⁸.

De beleidsmaatregelen en instrumenten van de Unie kunnen vooral een toegevoegde waarde betekenen door: i) de concurrentiepositie en werking van de defensie-industrie in de eengemaakte markt te verbeteren; ii) de samenwerking op het gebied van defensie verder te stimuleren middels positieve stimulansen, en te mikken op projecten die lidstaten niet uitvoeren; iii) onnodige verdubbelingen te beperken en zo een efficiëntere aanwending van overheidsgeld te bevorderen in tijden van begrotingsbeperkingen.

De Commissie heeft al strategieën ontwikkeld om het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie en de oprichting van een meer geïntegreerde defensiemarkt in Europa te ondersteunen. De aanneming van twee defensierichtlijnen¹⁹ in 2009 heeft bijgedragen tot de geleidelijke oprichting van een Europese defensiemarkt. In 2013 werd een pakket voorgesteld met maatregelen om de markt open te stellen en de industrie te ondersteunen: de Commissie heeft een lijst vastgesteld met acties²⁰ om de interne defensiemarkt te versterken en een meer concurrerende defensie-industrie te bevorderen.

Voor het eerst stelt de Commissie een Europees defensieactieplan voor dat gericht is op capaciteitsbehoeften en de Europese defensie-industrie ondersteunt. Dit actieplan is gestoeld op drie hoofdpijlers waarmee verschillende maar complementaire behoeften in de loop van de capaciteitsontwikkelingscyclus worden aangepakt, met de nadruk op technologieën en producten:

¹⁸ In zijn onderzoek "The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy" uit 2013, stelt het Europees Parlement dat de kosten van het niet-bestaan van Europa op het gebied van defensie tussen 130 miljard EUR – volgens de ruimste berekeningen – en 26 miljard EUR – volgens een voorzichtiger berekening – bedragen. Merk op dat het bedrag van 26 miljard EUR per jaar overeenkomt met het gezamenlijke defensiebudget van vijftien EU-lidstaten (België, Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Denemarken, Estland, Griekenland, Hongarije, Letland, Litouwen, Luxemburg, Portugal, Roemenië, Slowakije en Slovenië).

¹⁹ Richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap (PB L 146 van 10.6.2009, blz. 1); Richtlijn 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied (PB L 216 van 20.8.2009, blz. 76).

²⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Naar een meer competitieve en efficiënte defensie- en veiligheidssector" (COM(2013) 542 final).

- oprichting van een Europees defensiefonds;
- stimulering van investeringen in defensietoeveringsketens; en
- versterking van de interne defensiemarkt.

Daarnaast is de Commissie voornemens om, waar passend, civiele en/of militaire synergieën binnen EU-beleidsmaatregelen te bevorderen.

In tal van de betrokken gebieden zullen de in dit actieplan aangekondigde initiatieven de vruchten plukken van het werk dat het Europees Defensieagentschap (EDA) heeft geleverd, met name voor het capaciteitsontwikkelingsplan²¹, O&T-prioriteiten en de belangrijke strategische activiteiten²².

2. Oprichting van een Europees defensiefonds

In zijn Staat van de Unie van 14 september 2016 heeft voorzitter Juncker opgeroepen tot de oprichting van een Europees defensiefonds. Dit fonds zou bestaan uit twee afzonderlijke financieringsstructuren ("onderdelen"), die complementair zijn en in fases worden ingevoerd:

i) een "**onderzoeksonderdeel**" om gezamenlijke onderzoeksprojecten op het gebied van defensie op EU-niveau te financieren. Dit zou worden verwezenlijkt door middel van een voorbereidende actie en moet uitmonden in een specifiek EU-programma in het meerjarig financieel kader van de EU voor de periode na 2020²³.

ii) een "**capaciteitsonderdeel**" om de gezamenlijke ontwikkeling van gemeenschappelijk overeengekomen defensiecapaciteiten²⁴ te ondersteunen. Dit zou worden gefinancierd door nationale bijdragen samen te brengen en indien mogelijk, met de steun van de EU-begroting.

Het "onderzoeksonderdeel" en het "capaciteitsonderdeel" zullen elkaar aanvullen, maar losstaan van elkaar op juridisch vlak en wat financieringsbronnen betreft.

De "onderdelen" worden aangevuld door een coördinerend mechanisme in de vorm van een **coördinatieraad**, waarin de Commissie, de hoge vertegenwoordiger, de lidstaten, het Europees Defensieagentschap alsook, in voorkomend geval, het bedrijfsleven worden samengebracht.

De hoofdtaak van de coördinatieraad zal bestaan in het doen overeenstemmen van de onderzoeks- en capaciteitsonderdelen om de ontwikkeling van de door de lidstaten overeengekomen capaciteiten beter te kunnen ondersteunen. Deze capaciteiten worden vastgesteld volgens afzonderlijke procedures, waaronder die van het Europees Defensieagentschap en de door de lidstaten gedragen jaarlijkse gecoördineerde evaluatie

²¹ Zie de website van het EDA op: <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/eda-priorities/capability-development-plan>

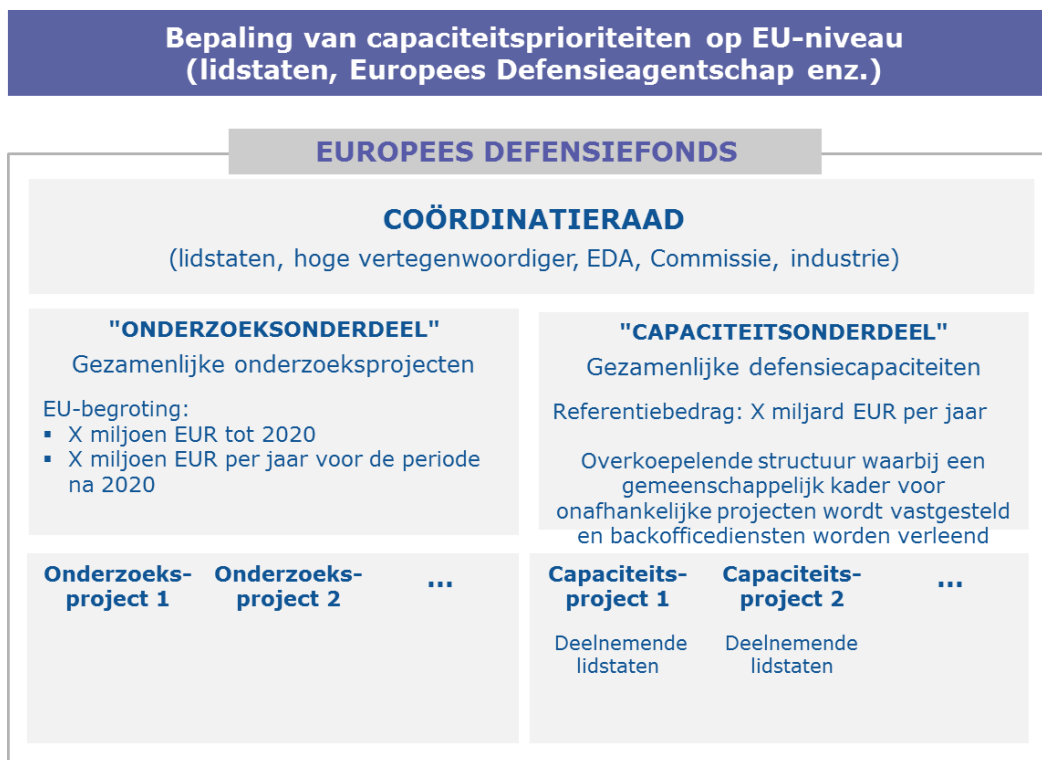
²² namelijk technologieën, vaardigheden en industriële productiecapaciteiten.

²³ De relatie met het meerjarenkaderprogramma voor onderzoek uit hoofde van artikel 182 VWEU wordt bepaald in het nieuwe meerjarig financieel kader.

²⁴ In de zin van dit actieplan worden defensiecapaciteiten begrepen als militaire middelen, waaronder het noodzakelijke materiaal en de noodzakelijke uitrusting en technologieën op elk relevant gebied. Het omvat geen defensieoperaties of andere elementen die nodig zijn om defensiecapaciteiten te beheren, zoals training, personeel en logistiek.

voor defensie waarvoor de hoge vertegenwoordiger in overeenstemming met de conclusies van de Raad voorstellen zal voorleggen.

Grafiek 1. Naar een Europees defensiefonds



Het onderzoeksonderdeel: onderzoek naar technologieën en producten op het gebied van defensie financieren

Onderzoek naar innovatieve technologieën, producten en diensten op het gebied van defensie is cruciaal om het concurrentievermogen in de defensiesector op lange termijn en uiteindelijk ook de strategische autonomie van Europa veilig te stellen. De uitgaven voor onderzoek & technologie (O&T) op het gebied van defensie hebben echter geleden onder aanzienlijke bezuinigingen in de nationale begrotingen²⁵. Tussen 2006 en 2013 zijn de uitgaven voor O&T op het gebied van defensie in de 27 lidstaten die deelnemen aan het EDA met 27 % verlaagd²⁶. In 2014 bedroegen de O&T-uitgaven van de EU27 op het gebied van defensie ongeveer 2 miljard EUR. Dit werd niet gecompenseerd door meer samenwerking: in dezelfde periode zijn de gezamenlijke O&T-uitgaven op het gebied van defensie met meer dan 30 % gedaald.

Tijdens de periode 2006-2011 gaven de VS gemiddeld 9 miljard EUR uit aan O&T op het gebied van defensie en gemiddeld 54,6 miljard EUR per jaar aan O&O op het gebied van defensie. De VS zullen deze inspanning aanhouden en zelfs opdrijven als gevolg van hun "3rd Offset Strategy". Tussen 2012 en 2015 heeft Rusland zijn uitgaven voor O&O

²⁵ De uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling (O&O) op het gebied van defensie omvatten alle O&O-projecten, tot op het punt waarop er uitgaven worden gedaan voor de productie van uitrusting. O&T valt onder O&O. Zie de definitie op: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/definitions>

²⁶ Studie van het Europees Parlement, "The Future of EU defence research", 2016. De andere cijfers in deze alinea zijn afkomstig van deze bron.

op het gebied van defensie verdubbeld, terwijl China volgens de beschikbare gegevens eveneens meer in O&O investeert.

Er zijn meer investeringen nodig in defensieonderzoek, zowel op nationaal als op EU-niveau, om de wetenschappelijke en technologische basis van de EU op het gebied van defensietechnologieën, -producten en -diensten te versterken. De Commissie is daarom bereid EU-financiering vrij te maken om defensieonderzoek op EU-niveau te ondersteunen. Dergelijke financiering moet echter een aanvulling zijn op en fungeren als katalysator van nationale inspanningen in plaats van deze te dupliceren of te vervangen.

De Commissie is van plan om in 2017, zoals gevraagd door de Raad, een voorbereidende actie inzake defensieonderzoek op te zetten, met een begroting van 90 miljoen EUR voor de periode 2017-2019²⁷. Dit wordt een eerste stap, met een beperkte tijdsduur en begroting, die zal dienen om na te gaan wat de toegevoegde waarde is van de aanwending van de EU-begroting ter ondersteuning van defensieonderzoek. De Commissie zal een delegatieovereenkomst met het EDA overwegen voor bepaalde taken met betrekking tot de uitvoering van de voorbereidende actie. De onderzoeksthema's zullen in het werkprogramma worden vastgelegd volgens de comitébeginselen.

Indien de lidstaten instemmen met dit actieplan, zal de voorbereidende actie het pad effenen zodat het "onderzoeksonderdeel" de vorm kan aannemen van een EU-programma voor defensieonderzoek binnen het volgende meerjarig financieel kader voor de periode na 2020. Dit programma zou van een geloofwaardige omvang moeten zijn. Gezien het belang van investeringen in defensieonderzoek, de schaal van bestaande nationale begrotingen voor defensieonderzoek en de hoge kosten voor de ontwikkeling van geavanceerde defensietechnologieën, zal een dergelijk "onderdeel" een begroting moeten hebben van naar schatting 500 miljoen EUR om een duidelijk verschil te kunnen maken, zoals gesteld in de conclusies van de Groep van Prominenten over het Europese defensieonderzoek²⁸ en in het recente verslag hierover van het Europees Parlement²⁹. Met dat bedrag zou de EU een van de vier grootste investeerders in defensieonderzoek en -technologie in Europa zijn.

Het programma moet gericht zijn op een beperkt aantal cruciale onderzoeksprojecten die verband houden met door lidstaten overeengekomen capaciteitsprioriteiten op het gebied van defensie. Zo kunnen middelen op kostenefficiënte wijze worden toegewezen, onnodige verdubbeling worden ontmoedigd en schaalvoordelen worden benut³⁰. Door de EU gefinancierd onderzoek zou gericht moeten zijn op cruciale defensie- en innovatiegedreven technologieën op basis van excellentie.

Het programma moet worden beheerd in overeenstemming met de begrotingsregels van de EU en worden afgestemd op de specifieke aard van de defensiesector. Er zullen

²⁷ Conclusies van de Europese Raad van 19/20 december 2013 (EUCO 217/13).

²⁸ Zie: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/report-of-the-group-of-personalities-on-the-preparatory-action-for-csdp-related-research>

²⁹ Zie het verslag van het Europees parlement over de Europese defensie-unie (2016/2052(INI)), goedgekeurd op 22 november 2016, waarin staat dat het EU-programma voor defensieonderzoek "een totale begroting nodig heeft van ten minste 500 miljoen euro per jaar om geloofwaardig te zijn en een duidelijk verschil te kunnen maken".

³⁰ Zo zou EU-gefinancierd onderzoek kunnen worden aangewend ter ondersteuning van technologieën voor de ontwikkeling van op afstand bestuurde luchtvaartuigsystemen (zoals drones) alsook van technologieën ter ondersteuning van de bewaking en beveiliging van de EU-grenzen, waaronder ook het versterken van de grensbescherming en de maritieme beveiliging (met inbegrip van maritieme en luchtondersteuningsmiddelen voor noodzakelijke beveiligingsoperaties van het zee- en het luchtruim).

verschillend opties worden verkend om tussen de Commissie de lidstaten en de industrie een dialoog op te zetten over de uitvoering van het toekomstige onderdeel, bijvoorbeeld via technologieplatforms. De werkzaamheden van het EDA op het gebied van O&T en capaciteitsprioriteiten en de belangrijke strategische activiteiten zullen deze dialoog ten goede komen. Zoals aangehaald door de groep van Prominenten³¹ zou het programmacomité uit vertegenwoordigers van de lidstaten moeten bestaan, volgens de comitéprocedure moeten werken en de meerwaarde van de EU voor projecten moeten beoordelen, te meer aangezien de lidstaten de eindgebruikers zijn van de defensiesector.

De financiering zou vooral afkomstig zijn van subsidies, maar de mogelijkheid om in het specifieke geval van defensieonderzoek een beroep te doen op precommerciële inkoop³² zal eveneens worden onderzocht. Dergelijke projecten vereisen de deelname van onderzoeksinstituten en ondernemingen uit verschillende lidstaten en vormen een aanmoediging voor kleine en middelgrote bedrijven (kmo's), inclusief die welke actief zijn op het vlak van innovatie voor tweërlei gebruik, om eraan deel te nemen. Er zouden specifieke intellectuele-eigendomsrechten moeten worden vastgesteld, daarbij rekening houdend met de lessen die met de voorbereidende actie zijn opgedaan.

Defensietechnologieën die via de voorbereidende actie en het toekomstige programma worden ontwikkeld, kunnen mogelijk ook tegemoetkomen aan civiele behoeften. Het is nodig om innovatie aan te moedigen voor de ruimere civiele economie, zoals technologieën inzake cyberdefensie, en tegelijk verdubbeling te vermijden. Omgekeerd kan het civiele onderzoek ook worden gebruikt om de defensie-industrie te ondersteunen. Horizon 2020³³ kan worden aangewend om basisonderzoek en -innovatie te stimuleren, met name door een kruisbestuivingseffect te bevorderen. Vanaf 2017 zal de Commissie de defensie-industrie en innovatieve civiele industrieën die financiering uit Horizon 2020 genieten, samenbrengen om de verspreiding van mogelijke disruptieve technologieën en nieuwe processen naar de defensie-industrie aan te moedigen.

Het "capaciteitsonderdeel": Financiering van de gezamenlijke ontwikkeling van defensiecapaciteiten

Naast het belang van het opzetten van Europese samenwerking in defensieonderzoek, is er een behoefte om meer te doen en te voorzien in ondersteuning voor de hele ontwikkelingscyclus van defensiecapaciteiten. Ondanks de voor de hand liggende economische en andere voordelen van samenwerking, worden lidstaten nog steeds geconfronteerd met grote hinderpalen die de ontwikkeling van samenwerkingsprogramma's in de weg staan.

Het gebrek aan coördinatie en gezamenlijke capaciteitsplanning op EU-niveau vermindert de efficiëntie van de overheidsuitgaven en investeringen door de lidstaten, en leidt tegelijk tot onnodige verdubbeling. Bovendien brengt het gebrek aan afstemming van individuele begrotingsbijdragen aanzienlijke vertraging met zich mee voor de

³¹ <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/report-of-the-group-of-personalities-on-the-preparatory-action-for-csdp-related-research/>

³² Precommerciële inkoop (pre-commercial procurement; PCP) is een aanpak voor het inkopen van O&D-diensten, waardoor aanbestedende diensten de risico's en voordelen van het ontwerp, prototyping en testen van een beperkte hoeveelheid nieuwe producten en diensten kunnen delen met de leveranciers.

³³ Verordening (EU) nr. 1291/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van Horizon 2020 – het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020) en tot intrekking van Besluit nr. 1982/2006/EG (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 104).

invoering en uitvoering van samenwerkingsprogramma's. Tot slot kunnen de stijgende kosten voor complexe defensiecapaciteiten de lidstaten ervan doen afzien om alleen te investeren en daarom zou het bundelen van nationale middelen voor dergelijke capaciteiten besparingen mogelijk maken en het rendement van investeringen in defensiemiddelen maximaliseren.

Het capaciteitsonderdeel van het fonds zou worden aangewend om dergelijke hinderpalen aan te pakken. Het zou gebruikt worden om gemeenschappelijke financiering te verkrijgen voor de ontwikkeling en aankoop van strategische capaciteitsprioriteiten. Deze zouden gezamenlijk door de lidstaten worden overeengekomen en kunnen prioritaire middelen voor tweërlei gebruik omvatten die relevant zijn voor de uitvoering van het EU-beleid³⁴. Dit onderdeel zou gericht zijn op de fases na die van O&T, waaronder zowel de prototypetestfase als de ontwikkeling en aankoop van producten en technologieën.

Volgens initiële schattingen zou men een streefbedrag van vijf miljard EUR kunnen hanteren. Dit zou overeenkomen met 2,5 % van de totale nationale defensie-uitgaven in de EU en 14 % van de nationale uitgaven aan defensiecapaciteiten. Het zou ook de achterstand overbruggen in het behalen van de doelstelling die door de aan het EDA deelnemende lidstaten werd overeengekomen, namelijk om 35 % van hun uitrustingsuitgaven te doen in het kader van samenwerkingsprojecten³⁵. Dit referentiebedrag zou verder verfijnd moeten worden aan de hand van een verkennend onderzoek dat samen met de lidstaten moet worden uitgevoerd.

De specifieke kenmerken van dit capaciteitsonderdeel moeten nader worden uitgewerkt in nauwe samenwerking met de lidstaten, de hoge vertegenwoordiger – ook in haar rol als hoofd van het Europees Defensieagentschap, en andere relevante belanghebbenden. Dit zal verlopen in overeenstemming met de verdragen en bestaande machtigingen en op een manier waarbij synergieën worden gemaximaliseerd en verdubbeling wordt vermeden. Meer bepaald zal hierbij rekening worden gehouden met de werkzaamheden van de hoge vertegenwoordiger, die op basis van het mandaat dat haar wordt verleend door Raad onderzoek zal doen naar het potentieel van een permanente gestructureerde samenwerking. De vaststelling van prioriteiten en de eigendom zou duidelijk de bevoegdheid blijven van de lidstaten, net zoals zij eigenaar blijven van de capaciteiten en deze zouden bedienen. Naar verwachting zal de samenwerking geleidelijk toenemen.

Het capaciteitsonderdeel zou ingezet kunnen worden op twee niveaus:

- een eerste niveau, dat toegankelijk is voor alle lidstaten, zou bestaan uit een **overkoepelende structuur**. Hierin zou het gemeenschappelijke kader worden vastgesteld voor de ondersteuning van lidstaten en zouden de operationele back-officediensten worden geboden voor de ontwikkeling van specifieke projecten

³⁴ Bijvoorbeeld drones die voor grensbewaking kunnen worden ingezet.

³⁵ In de periode van 2010 tot en met 2014 hebben de aan het EDA deelnemende lidstaten gemiddeld 19,6 % van hun totale uitrustingsuitgaven gedaan in het kader van samenwerkingsprojecten voor de aankoop van uitrusting, goed voor 7,56 miljard EUR per jaar. Dit ligt 5,84 miljard EUR onder de overeengekomen jaarlijkse doelstelling.

volgens gemeenschappelijke regels en met de toepasselijke juridische en financiële instrumenten om deze projecten uit te voeren. Het zou ook kunnen bijdragen tot een matiging van de begrotingsvereisten van de lidstaten en het gebrek aan synchronisatie tussen nationale begrotingscycli kunnen verhelpen.

- Het tweede niveau zou bestaan uit **specifieke projecten voor de ontwikkeling van gezamenlijke capaciteiten** waaraan lidstaten vrijwillig kunnen deelnemen. De financiële en operationele besluitvoering met betrekking tot specifieke projecten en de financieringsmodaliteiten ervan zou voor elk project vallen onder de bevoegdheid van de lidstaten die eraan deelnemen, binnen het kader dat is uitgezet op het niveau van de overkoepelende structuur. Zo kunnen er verschillende groepen lidstaten zijn die deelnemen aan verschillende afzonderlijke projecten.

De ontwikkeling van gezamenlijke capaciteiten zou worden gefinancierd door de bijdragen te bundelen van de lidstaten die besluiten om deel te nemen. Dit waarborgt een duurzame medefinanciering van deze capaciteiten. Elke bijdrage zou worden beperkt tot individuele projecten, die op voorhand door de deelnemende lidstaten worden bepaald. De projecten zouden bijgevolg financieel onafhankelijk zijn en beperkt in zowel de tijd als in omvang, zodat elke vorm van wederzijdse financiële aansprakelijkheid tussen projecten wordt uitgesloten.

Indien nodig en overeengekomen kunnen de overkoepelende structuur en/of de individuele projecten worden gebruikt om voor bepaalde projecten schuldinstrumenten uit te geven. Dergelijke instrumenten kunnen worden gedekt middels specifieke betalingen door de lidstaten voor het individuele project, of via aanvullende garanties/gestort kapitaal, op het niveau van het individuele project of op het niveau van de overkoepelende structuur. In het laatste geval zou de overkoepelende structuur voorzien kunnen worden van een eigen kapitaalbasis³⁶.

Nationale kapitaalbijdragen aan het capaciteitsonderdeel worden behandeld als eenmalige maatregelen in het kader van het stabiliteits- en groeipact, wat inhoudt dat zij worden afgetrokken van de structurele begrotingsinspanning die van de lidstaten wordt verwacht. Hetzelfde geldt voor garanties, voor zover deze het tekort en/of de schuld beïnvloeden³⁷.

De Commissie is bereid om alle opties te verkennen voor financiering van het capaciteitsonderdeel uit de EU-begroting, in overeenstemming met de Verdragen. Een dergelijke bijdrage kan met name worden geleverd voor de technologische ontwikkeling en demonstratie van projecten, waaronder prototypes. De Commissie zal ook de mogelijkheid overwegen om ondersteuning te bieden voor haalbaarheidsstudies en testfaciliteiten. De EU-begroting zou ook kunnen worden benut om producten en technologieën voor tweërlei gebruik te ondersteunen. Tot slot zouden de administratieve kosten voor dit onderdeel ten laste kunnen komen van de EU-begroting.

³⁶ Het doel van een permanente kapitaalstructuur kan tweeledig zijn: de kredietwaardigheid van het onderdeel versterken en de fungibiliteit van individuele schulduitgiften bevorderen.

³⁷ Zoals bijvoorbeeld verduidelijkt voor het Europees Fonds voor strategische investeringen in de mededeling van de Commissie COM(2015) 12 van 13 januari 2015 met als titel "Optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact".

De Commissie staat klaar om dit onderdeel met haar financiële en technische expertise te ondersteunen³⁸. Ook met de ervaring van de lidstaten en de lopende werkzaamheden in de context van het EDA ten behoeve van de oprichting van een *Cooperative Facility Mechanism* zou rekening moeten worden gehouden.

Naar aanleiding van de toespraak van voorzitter Juncker over de Staat van de Unie, en gezien de verdere besprekingen met de EU-instellingen, zou een Europees defensiefonds moeten worden opgezet. De Commissie doet de volgende voorstellen:

Wat betreft het onderzoeksonderdeel:

- *Bij goedkeuring van de EU-begroting voor 2017 door het Europees Parlement en de Raad zal de Commissie in 2017 een voorbereidende actie opzetten met een voorgestelde begroting van 25 miljoen EUR in het eerste jaar en een totale begroting van naar verwachting 90 miljoen EUR over een periode van drie jaar.*
- *Uit hoofde van het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020 zal de Commissie, mits de lidstaten met dit actieplan instemmen, een voorstel indienen voor een specifiek programma voor defensieonderzoek met een geraamd budget van 500 miljoen EUR per jaar.*

Wat betreft het "capaciteitsonderdeel":

- *De Commissie zal nauw samenwerken met de lidstaten en de hoge vertegenwoordiger, die ook optreedt in haar hoedanigheid als hoofd van het EDA, om de modaliteiten en het beheer van het capaciteitsonderdeel verder uit te werken ter ondersteuning van de gezamenlijke ontwikkeling van specifieke capaciteitsprojecten door de lidstaten.*
- *Dit onderdeel zou een bedrag in de grootteorde van ongeveer 5 miljard EUR per jaar moeten kunnen vrijmaken. De eerste stappen hiertoe zouden in 2017 moeten worden gezet. De Commissie zal meteen in 2017 een verkennend onderzoek uitvoeren om deze schatting te verfijnen. Op basis van de verdere besprekingen met de andere instellingen is de Commissie bereid om de ontwikkeling van het capaciteitsonderdeel te bevorderen. De Commissie zal alle opties verkennen voor de financiering van het capaciteitsonderdeel uit de EU-begroting, in overeenstemming met de Verdragen. Zij staat tevens klaar om dit onderdeel met haar financiële en technische expertise te ondersteunen.*

3. Stimulering van investeringen in defensietoeleveringsketens

Het Europees defensiefonds wordt een cruciale stap om het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie te ondersteunen. Aanvullende acties zijn echter nodig om ervoor te zorgen dat de industriële defensiebasis innovatief en competitief kan blijven en uiteindelijk kan voorzien in de capaciteitsbehoeften van Europa. Er moet ook bijzondere aandacht worden besteed aan het bevorderen van de toegang tot financiering voor kmo's en niet-traditionele leveranciers, en van investeringen in de defensietoeleveringsketens.

Toegang tot financiering voor kmo's en investeringen in de defensiesector

³⁸ in overeenstemming met de jurisprudentie van de zaak Pringle (Hvj, zaak C-370/12 van 27 november 2012).

Kmo's en intermediaire ondernemingen vormen in tal van lidstaten de ruggengraat van de defensiesector en zijn van centraal belang voor de Europese industriële defensiebasis en de waardeketen. Europese kmo's of dochterondernemingen van de grote producenten op het gebied van het defensiemiddelen (hoofdcontractanten en onderaannemers) bieden vaak producten of diensten voor tweërlei gebruik aan in een waaier aan industrieën³⁹. Tegelijk maken zij het meest kwetsbare deel uit van de defensietoeleveringsketen wat de toegang tot vers kapitaal voor nieuwe investeringen betreft. Innovaties, en de meest disruptieve technologische ontwikkelingen, worden niet in grote concerns bewerkstelligd, maar in een ecosysteem van start-ups⁴⁰ en kmo's. Zij ontvangen niet de benodigde financiering om uit te breiden, wat hen uiteindelijk belet om zich met succes te integreren in de defensietoeleveringsketens. Financiële instellingen kiezen er vaak voor om geen steun te verlenen aan bedrijven in de defensiesector wegens de risico's die ermee gepaard gaan.

Binnen de perken van de Verdragen en de bevoegdheden van de besluitvormingsorganen van de Europese Investeringsbank (EIB), kan de EIB-groep leningen, garanties en eigenvermogensinstrumenten verlenen voor de uitbreiding van huidige activiteiten voor tweërlei gebruik, die nieuwe mogelijkheden zouden ontsluiten voor bepaalde onderdelen van de defensietoeleveringsketen, met name voor kmo's en intermediaire ondernemingen. Dit zou ook positieve overloopeffecten kunnen hebben voor nationale financiële intermediairs en ontwikkelingsbanken. Een aantal financiële instrumenten van de EU waarvoor gebruik gemaakt wordt van EIB-leningen, bv. het Europees fonds voor strategische investeringen⁴¹ (EFSI) of het programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen (COSME), zouden dienstig kunnen zijn in defensiegerelateerde activiteiten voor tweërlei gebruik. EFSI zou garanties kunnen verlenen voor financierings- en investeringsverrichtingen door de EIB of het EIF ter ondersteuning van de in de EFSI-verordening opgenomen doelstellingen, met inbegrip van projecten met betrekking tot de defensiesector.

Een verdere aanpassing van de kredietverleningscriteria⁴² binnen de EIB-groep voor de defensiesector, binnen de perken van de Verdragen⁴³ en onder voorbehoud van de nodige besluiten door de relevante EIB-organen, zou ten goede komen van de lidstaten, waarvan de defensie-industrie hoofdzakelijk uit kmo's bestaat.

De Commissie zal, binnen het kader van de besluitvormingsorganen van de EIB, haar steun verlenen aan de aanpassing van de criteria van de EIB voor de verlening van krediet aan de defensiesector binnen de perken van de Verdragen. De Commissie verzoekt de lidstaten dit proces te ondersteunen.

Versterking van de EU-financiering voor defensie-investeringen

Lidstaten kunnen de Europese Structuur- en investeringsfondsen (ESIF's) aanwenden voor de defensiesector, voor zover deze bijdragen tot de doelstellingen van het fonds in

³⁹ Bv. energie, telecom en ICT, de automobielsector, materialen, de chemie, luchtvaart en ruimtevaart.

⁴⁰ Innovatieve civiele technologieën kunnen een rechtstreekse invloed hebben op de militaire industrie (bv. de analyse van "big-data").

⁴¹ Verordening (EU) 2015/1017 van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2015 betreffende het Europees Fonds voor strategische investeringen, de Europese investeringsadvieshub en het Europees investeringsprojectenportaal en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1291/2013 en (EU) nr. 1316/2013 — het Europees Fonds voor strategische investeringen (PB L 169 van 1.7.2015, blz. 1).

⁴² <http://www.eib.org/about/documents/excluded-activities-2013.htm>

⁴³ Zie artikel 1 van protocol nr. 5 betreffende de statuten van de Europese Investeringsbank.

kwestie, door:
i) productieve investeringsprojecten te medefinancieren en ii) de modernisering van de defensietoeleveringsketen te ondersteunen. De defensie-industrie kan bijdragen tot de doelstellingen van het ESIF, zoals de ontwikkeling van de regionale economie bevorderen en grote investeringen in vaardigheden, banen, technologische en economische ontwikkeling aantrekken.

Investeringsprojecten in defensie die bijdragen tot regionale ontwikkeling in de zin van artikel 174 VWEU kunnen in aanmerking komen voor regionale steun. Via het Europees fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) kan in het kader van een nationale of regionale strategie voor slimme specialisatie financiering worden verstrekt aan defensieactiviteiten en activiteiten voor tweërlei gebruik op het gebied van O&I. De Commissie verzoekt lokale en regionale beheersautoriteiten die de specificaties voor de investeringsoproepen en de selectieprocedures voor de investeringsprojecten vaststellen om ondersteuning te bieden aan kmo's en intermediaire ondernemingen die tevens actief zijn in defensietoeleveringsketens.

De Commissie zal de medefinanciering via de ESI-fondsen van productieve investeringsprojecten en de modernisatie van de defensietoeleveringsketens in de defensiesector bevorderen, op voorwaarde dat de investeringen in kwestie de economische, sociale en territoriale cohesie versterken. De Commissie zal dergelijke financieringsmogelijkheden verder bevorderen in overleg met de lidstaten.

Aanmoediging van de ontwikkeling van regionale excellentiecentra

Regionale centra die gespecialiseerd zijn in industriële niches (ook bekend als "excellentiecentra") bieden grote ondernemingen, kmo's en onderzoekscentra de mogelijkheid om in onmiddellijke geografische nabijheid van elkaar te werken om de O&O-samenwerking te vergroten en zich te specialiseren in een bepaald technologisch domein (bv. vliegtuigmotoren). Terwijl het besluit om prioriteit te geven aan bepaalde regionale centra tot de bevoegdheid van de lokale en regionale overheidsactoren behoort, zouden met EU-financiering (met inbegrip van financiering via de EIB) succesvolle technologiedemonstratieprojecten tot stand kunnen worden gebracht alsook industriële en wetenschappelijke partnerschappen tussen ondernemingen en onderzoekscentra kunnen worden opgezet⁴⁴.

Daarnaast heeft de Commissie het Europees netwerk van defensiegerelateerde regio's⁴⁵ opgezet om EU-regio's met belangrijke relevante industriële en onderzoeksmiddelen te ondersteunen en om goede praktijken voor de integratie van defensiegerelateerde prioriteiten in hun strategieën voor slimme specialisatie te delen. De Commissie zal lidstaten aanmoedigen om regionale excellentiecentra te bevorderen en zo de defensiesector te ondersteunen.

Ondersteuning van defensievaardigheden

De Europese defensie-industrie moet cruciale vaardigheden behouden en nieuwe vaardigheden verwerven teneinde geavanceerde producten en diensten op het gebied van defensie af te leveren om op lange termijn te voorzien in veiligheidsbehoeften en te

⁴⁴ Er zou speciale aandacht kunnen worden besteed aan prioriteitsgebieden zoals maritieme beveiliging, cyberbeveiliging, op afstand bestuurde luchtvaartuigsystemen en satellietcommunicatie.

⁴⁵ *European Network of Defence-related Regions* (EDNR), www.endr.eu

concurreren in een wereldwijde markt. Ondernemingen worden echter geconfronteerd met steeds grotere tekorten aan vaardigheden.

In het blauwdrukinitiatief van de agenda voor nieuwe vaardigheden voor Europa is defensie aangemerkt als een prioritaire sector⁴⁶. Daarnaast zal de Commissie ook ondersteuning verlenen aan de oprichting van een door de industrie geleide Europese alliantie voor vaardigheden op het gebied van defensie om een sectorale vaardighedenstrategie uit te werken. De alliantie zal bijdragen tot de ontwikkeling en uitvoering van schaalbare en duurzame oplossingen voor behoeften inzake nieuwe banen en vaardigheden. Hiertoe zal gebruik worden gemaakt van de COSME⁴⁷ en Erasmus+⁴⁸ instrumenten om pilootprojecten uit te voeren. De Commissie zal verdere maatregelen ter verbetering van de kennis- en innovatiebasis met betrekking tot tweëerlei gebruik in overweging nemen.

In het kader van de blauwdruk voor sectorale samenwerking rond vaardigheden zal de Commissie vanaf 2017 strategische samenwerking tussen de belangrijke belanghebbenden in de defensiesector ondersteunen.

4. Versterking van de interne defensiemarkt

Het vrijmaken van financiële steun voor investeringen in de defensiesector kan geen duurzame resultaten opleveren zonder een efficiënte defensie-industrie in een volwaardige interne markt die innovatie stimuleert. Grotere financieringsmogelijkheden zullen niet tot zinvolle resultaten leiden wanneer zij op inefficiënte wijze worden aangewend.

Meer concurrentie en een grotere openheid van de defensiemarkt in Europa zou leveranciers moeten helpen om schaalvoordelen te verwezenlijken, de productiecapaciteit te optimaliseren en de productiekosten per eenheid te verlagen, en zo het concurrentievermogen van Europese producten op de wereldmarkt te verbeteren. Concurrentie moet zowel op het niveau van de hoofdcontractanten als dat van de leveranciers plaatsvinden.

Naar een open en concurrerende Europese markt voor defensie-uitrusting

De twee richtlijnen inzake overheidsopdrachten en overdrachten binnen de EU zijn aangenomen om de werking van de defensiemarkt te verbeteren en de concurrentie te verhogen, daarbij rekening houdend met de specifieke aard van de defensiesector. Indien zij volledig worden uitgevoerd, kunnen zij een aanzienlijke bijdrage vormen tot het bereiken van de beoogde geïntegreerde open en concurrentiële Europese markt voor defensie-uitrusting. Niettemin moet er in dit opzicht veel meer werk worden verricht.

⁴⁶ COM(2016) 381 final.

⁴⁷ Verordening (EU) nr. 1287/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van een programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen (COSME) (2014-2020) (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 33).

⁴⁸ Verordening (EU) nr. 1288/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van "Erasmus+": het programma van de Unie voor onderwijs, opleiding, jeugd en sport (PB L 347, 20.12.2013, blz. 50).

Uit de evaluaties van de beide richtlijnen blijkt dat zij in ruime zin geschikt zijn voor hun doel en dat in dit stadium geen wetgevingwijzigingen nodig zijn. Toch zijn ook een aantal tekortkomingen geïdentificeerd die moeten worden aangepakt.

Meer bepaald blijkt uit de evaluatie van de richtlijn betreffende overheidsopdrachten op defensiegebied⁴⁹ dat, hoewel de waarde van de contracten die in de hele EU zijn gepubliceerd meer dan verdubbeld is, een aanzienlijk aandeel van de aanbestedingen op defensiegebied nog steeds niet verloopt volgens de EU-regelgeving inzake overheidsopdrachten⁵⁰. Dit betekent dat er nog steeds een aanzienlijk potentieel onbenut wordt om via de richtlijn meer overheidsbesparingen te realiseren en kansen te creëren voor werkgelegenheid en groei. Daarnaast maken overheden nog steeds in bepaalde mate gebruik van eisen voor compensaties/industriële rendement, wat tot onzekerheid kan leiden voor de industrie. Tot slot wordt zelden gebruik gemaakt van de bepalingen van de richtlijn met betrekking tot onderaanneming, waarbij het voor aanbestedingsautoriteiten mogelijk is om de geselecteerde inschrijver te verplichten een bepaald percentage van de opdracht in onderaanneming te gunnen aan derde partijen via een mededingingsprocedure.

De Commissie zal zich concentreren op de doeltreffende uitvoering van de richtlijn, waaronder ook via handhaving. Zij zal de interpretatie van uitzonderingen uit hoofde van de richtlijn verduidelijken om aanbestedingsautoriteiten te ondersteunen bij de toepassing van de regelgeving: de goedkeuring van het bericht inzake de gunning van opdrachten door regeringen aan regeringen is een eerste stap in deze richting. De Commissie zal ook de richtsnoeren inzake de onderaannemingsbepalingen herzien om de flexibiliteit voor aanbestedingsautoriteiten te verhogen. Tot slot zal de Commissie voorzien in richtsnoeren waarbij zij de lidstaten zal aanmoedigen om ten volle gebruik te maken van de flexibiliteit die in de richtlijn wordt geboden op het vlak van samenwerkingsopdrachten voor aanbestedingen.

Bij de richtlijn inzake de overdracht van defensiegoederen binnen de EU is een vereenvoudigde vergunningsstelsel geïntroduceerd voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de EU, met inbegrip van algemene overdrachtsvergunningen. Uit de evaluatie van de richtlijn⁵¹ treedt naar voren dat er in de EU ondanks de positieve bijdrage tot meer transparantie en kostenbesparingen voor bedrijven nog steeds verschillende vergunningsstelsels bestaan, met grote verschillen in de inhoud van algemene overdrachtvergunningen en verschillen in de nationale eisen voor de certificering van bedrijven en een verschillende toepassing van uitzonderingen. Daarnaast hebben de meeste lidstaten de vrijstelling van voorafgaande toestemming voor overdrachten in het kader van samenwerkingsprogramma's nog niet geïmplementeerd. De Commissie zal zich concentreren op de doeltreffende uitvoering van de richtlijn, waaronder ook via handhaving. Samen met dit actieplan zijn twee aanbevelingen aangenomen om een geharmoniseerde werking van de algemene overdrachtvergunningen voor strijdkrachten en gecertificeerde ondernemingen te bevorderen. Daarnaast zal de

⁴⁹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Richtlijn 2009/81/EG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied.

⁵⁰ In 2014 vond 77,9 % van alle aanbestedingen voor het aankopen van uitrusting plaats op nationaal niveau, waardoor landen niet konden genieten van de met schaalvergroting gepaard gaande kostenbesparingen. Bron: gegevens van het *EDA Defence booklet* 2014, met ramingen voor 2015.

⁵¹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Richtlijn 2009/43/EG betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap, als gewijzigd.

Commissie onderzoek doen naar een verdere harmonisering van de twee resterende algemene overdrachtvergunningen, waar mogelijk de certificeringsprocedure vereenvoudigen en de integratie ervan door alle lidstaten aanmoedigen.

De Commissie zal zich concentreren op de doeltreffende uitvoering van de beide defensierichtlijnen, waaronder ook via handhaving. Beginnend met de aanneming van het actieplan zal zij de interpretatie van specifieke bepalingen van de richtlijn betreffende overheidsopdrachten op defensiegebied verduidelijken middels de aanneming van richtsnoeren in de periode 2017-2018 en zal zij aanbevelingen aannemen met het oog op een geharmoniseerde werking van algemene overdrachtvergunningen in het eerste trimester van 2018.

Versterking van de voorzieningszekerheid

Voorzieningszekerheid is een van de fundamenteën van de oprichting van een volwaardige interne defensiemarkt en is cruciaal voor toekomstige samenwerkingsprogramma's. De lidstaten moeten erop kunnen vertrouwen dat grensoverschrijdende leveringen niet worden verstoord. Het versterken van de bevoorradingzekerheid op EU-niveau houdt in dat het wederzijds vertrouwen tussen lidstaten moet worden vergroot.

Bepaalde maatregelen zoals contractprestatievoorwaarden kunnen bijdragen tot het versterken van het wederzijdse vertrouwen tussen lidstaten met betrekking tot de overdracht van defensiegerelateerde producten. De Commissie zal daarom richtsnoeren verstrekken over maatregelen die lidstaten op grond van de EU-regelgeving inzake overheidsopdrachten kunnen treffen om de voorzieningszekerheid te versterken.

De Commissie ondersteunt het via het EDA genomen initiatief van lidstaten voor een politieke verbintenis tot het bevorderen van overdrachten van defensiegerelateerde producten en tot het verlenen van wederzijdse bijstand in crisissituaties. De Commissie neemt nota van het feit dat de lidstaten niet bereid zijn om in dit stadium verder te gaan dan een dergelijke politieke verbintenis en overeenstemming te bereiken over een regeling inzake bevoorradingzekerheid voor de hele EU.

De Commissie zal, binnen het kader van de EU-strategie inzake grondstoffen⁵² en voortbouwend op de bevindingen van een recente studie^{53,54} knelpunten en bevoorradingrisico's identificeren met betrekking tot de grondstoffen die nodig zijn voor de ontwikkeling van cruciale capaciteiten. Toekomstige EU-onderzoeksprogramma's zouden tevens kunnen worden benut om bevoorradingrisico's te beperken, met inbegrip van de vervanging van cruciale grondstoffen, door voort te bouwen op de werkzaamheden op het gebied van cruciale ontsluitende technologieën.

⁵² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's met als titel "Grondstoffen beschikbaar maken voor het toekomstige welzijn van Europa – voorstel voor een Europees innovatiepartnerschap inzake grondstoffen (COM(2012)082 final).

⁵³ Pavel, C. en Tzimas, E., Raw materials in the European defence industry. Luxemburg, Europese Commissie, Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC), 2016.

⁵⁴ Beryllium wordt bv. gebruikt in raketten, gevechtsvliegtuigen, helikopters en satellieten (omdat het zesmaal zo licht en sterk is als staal).

Tot slot zouden ook de beginselen van de Commissie inzake de circulaire economie⁵⁵, namelijk nieuwe technologische oplossingen en businessmodellen die duurzamer zijn op het vlak van productie, consumptie en afvalbeheer, worden toegepast op de defensiesector, waar een efficiënt gebruik van middelen en voorzieningszekerheid een alsmear belangrijker rol spelen. Daarnaast kunnen er mogelijk grote besparingen worden gerealiseerd door energie-efficiëntie maatregelen en hernieuwbare energie te bevorderen bij de EU-strijdkrachten, die grote energieverbruikers zijn.

Verbetering van grensoverschrijdende markttoegang voor kmo's in de defensiesector

Grensoverschrijdende markttoegang voor kmo's en het openstellen van toeleveringsketens aanmoedigen, is van cruciaal belang voor een efficiënte en doeltreffende Europese markt voor defensie-uitrusting en zorgt ervoor dat de commerciële vrijheid van contractanten wordt geëerbiedigd. Met name subleveranciers, die vaak kmo's zijn, moeten eerlijke kansen krijgen om zich toegang te verschaffen tot defensietoeveringsketens, ongeacht waar binnen de interne markt zij zich bevinden.

Er bestaan geen mirakeloplossingen voor dit complexe probleem, maar geleidelijke vooruitgang is nodig. Op basis van het door de ad-hocdeskundigengroep in samenwerking met de lidstaten en de industrie opgestelde verslag⁵⁶ zal de Commissie aanbevelingen doen om aanbestedingsautoriteiten ertoe aan te moedigen grensoverschrijdende participatie en kmo-participatie in aanbestedingen op defensiegebied⁵⁷ te bevorderen en om hoofdcontractanten aan te moedigen subleveranciers en kmo's uit alle lidstaten mogelijkheden te bieden om toegang te krijgen tot hun toeleveringsketens⁵⁸. De aanbevelingen van de Commissie zouden moeten worden aangevuld met vrijwillige instrumenten die door de desbetreffende partijen, waaronder hoofdcontractanten en ondernemersorganisaties, worden onderschreven.

De Commissie zal tegen eind 2017 aanbevelingen doen om aanbestedingsautoriteiten ertoe aan te moedigen grensoverschrijdende participatie en participatie door kmo's in aanbestedingsprocedures op defensiegebied en de toegang van kmo's tot defensietoeveringsketens te bevorderen.

Normalisatie en conformiteitsbeoordeling

Certificering en normalisatie zijn cruciale voorwaardenscheppende middelen voor samenwerking, doordat zij de interoperabiliteit verhogen en kostenbesparingen opleveren. Via het initiatief voor Europese militaire luchtwaardigheidsvoorschriften biedt

⁵⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Maak de cirkel rond – Een EU-actieplan voor de circulaire economie (COM(2015) 614).

⁵⁶ Door de Europese Commissie opgerichte adviesgroep voor grensoverschrijdende toegang voor kmo's tot contracten in verband met defensie en veiligheid, definitief verslag en aanbevelingen.

⁵⁷ Bv. vroegtijdig informatie over langetermijnplannen en -prioriteiten verstrekken, vooraankondigingen van aanbestedingen publiceren, aanbestedingsprocedures ter bevordering van grensoverschrijdende participatie en kmo-participatie uitwerken.

⁵⁸ Bv. transparante strategische langetermijnplannen, vooraankondigingen van aanbestedingen en publicatie van onderaannemingopdrachten, EU-breed marktonderzoek en EU-brede marktverkenning om mogelijke leveranciers in verschillende lidstaten te identificeren, en daarbij transparant zijn over de grensoverschrijdende onderdelen van hun toeleveringsketens.

het EDA reeds ondersteuning aan lidstaten om een gemeenschappelijke benadering voor luchtwaardigheidscertificering uit te werken.

De Commissie heeft het concept "hybride normen" voor producten voor tweërlei gebruik⁵⁹ ontwikkeld om veiligheidsgerelateerd onderzoek te ondersteunen. Via de uitvoering van de mededeling over cyberbeveiliging⁶⁰ werkt de Commissie samen met de lidstaten en de industrie aan de ontwikkeling van een Europees certificeringskader⁶¹ en doet zij onderzoek naar een vrijwillig kader voor etikettering inzake veiligheid van ICT-producten. Gelet op de synergieën tussen de civiele en militaire sectoren zou de defensiesector voordeel kunnen halen uit deze ontwikkelingen.

De Commissie, het EDA en de lidstaten zijn een nieuw mechanisme overeengekomen om de ontwikkeling van defensie- en hybride normen te monitoren en te initiëren⁶². Een van de opties die worden verkend, is de ontwikkeling van Europese normen met behulp van de processen die door de Europese normalisatieorganisaties zijn vastgesteld⁶³.

De Commissie zal, binnen de grenzen van haar bevoegdheden, overwegen om de ontwikkeling te ondersteunen van normen die door de lidstaten zijn aangemerkt als noodzakelijk voor samenwerkingsprojecten op prioriteitsgebieden.

5. Maximalisatie van civiele/militaire synergieën over EU-beleidsmaatregelen heen

Er is ook behoefte aan meer coherentie en synergie tussen defensiekwesties en andere relevante beleidsmaatregelen en sectoren van de EU, om zo de meerwaarde van de EU te benutten.

In overeenstemming met de Europese ruimtevaartstrategie zal er door middel van investeringen voor worden gezorgd dat Europa toegang heeft tot de ruimte en er veilig gebruik van kan maken⁶⁴, zodat haar vrijheid van handelen en autonomie wordt gewaarborgd. De Commissie is vastberaden om mee te zorgen voor de bescherming en bestendigheid van kritieke Europese civiele en militaire ruimte-infrastructuur, door het bestaande EU-ondersteuningskader voor ruimtebewaking en -monitoring te versterken⁶⁵.

Zoals onderstreept in de ruimtestrategie kunnen ruimtediensten de capaciteit van de EU en de lidstaten versterken om het hoofd te bieden aan de toenemende uitdagingen op

⁵⁹ Beleid op het gebied van de veiligheidsindustrie – Actieplan voor een innovatieve en concurrerende veiligheidsindustrie (COM(2012) 417, juli 2012).

⁶⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Versterken van het Europese cyberbeveiligingssysteem en bevorderen van een concurrerende en innovatieve cyberbeveiligingsbranche, 5.7.2016 (COM(2016)410 final).

⁶¹ In overeenstemming met de gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Strategie inzake cyberbeveiliging van de Europese Unie: Een open, veilige en beveiligde cyberspace, 7.2.2013 (JOIN(2013)1).

⁶² <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/materiel-standardisation>

⁶³ Verordening (EU) nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende Europese normalisatie (PB L 316 van 14.11.2012, blz. 1).

⁶⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Ruimtestrategie voor Europa (COM(2016) 705).

⁶⁵ Besluit nr. 541/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot oprichting van een ondersteuningskader voor ruimtebewaking en monitoring (PB L 158 van 27.5.2014, blz. 227).

veiligheidsgebied. De Commissie zal trachten om synergieën en complementariteit met relevante activiteiten van het EU-satellietcentrum op het gebied van veiligheid en defensie in de ruimte te maximaliseren.

In het licht van de veranderende bedreigingen leidt de gebrekkige afstemming tussen de behoeften van gebruikers van satellietcommunicatie voor de overheid (SATCOM) en tijdige en passende oplossingen tot steeds meer risico's voor tot de kerntaken behorende veiligheidsoperaties en infrastructuur van de Unie en haar lidstaten.

De Commissie werkt samen met de hoge vertegenwoordiger, het EDA en het Europees Ruimteagentschap aan een initiatief om tegen eind 2017 betrouwbare, beveiligde en kostenefficiënte satellietcommunicatiediensten te waarborgen voor EU- en nationale overheden die voor de veiligheid cruciale missies en infrastructuur beheren.

Om ervoor te zorgen dat de EU beter in staat is om te reageren op veranderende veiligheidsuitdagingen met betrekking tot grenscontroles en maritieme bewaking, zal de Commissie de capaciteiten van Copernicus⁶⁶ uitbreiden met inachtneming van nieuwe technologische ontwikkelingen in de sector, de noodzaak om te zorgen voor een adequaat niveau van veiligheid van de infrastructuur en diensten, de beschikbaarheid van verschillende gegevensbronnen en de langetermijncapaciteit van de particuliere sector om passende oplossingen te vinden.

De Commissie zal onderzoeken hoe Copernicus in verdere veiligheidsbehoeften, waaronder defensie, zou kunnen voorzien. Zij zal de veiligheidsvoorschriften verstrengen en synergieën met andere dan op de ruimte gerichte observatiecapaciteiten versterken in 2018.

Gelet op het toenemende belang van cyberspace en het tweërlei gebruik ervan, moet worden gezocht naar synergieën tussen cyberdefensie en ruimere EU-beleidsmaatregelen op het gebied van cyberveiligheid. In de gezamenlijke mededeling over de strategie inzake cyberbeveiliging⁶⁷ worden maatregelen vastgesteld om de weerbaarheid van IT-systemen op cybergegebied te verhogen, cybercriminaliteit tegen te gaan en het internationale cyberbeveiligingsbeleid en de cyberdefensie van de EU te versterken. De opleiding inzake cyberdefensie moet worden versterkt, daarbij rekening houdend met de werkzaamheden van de Europese groep voor opleiding in verband met cybercriminaliteit en andere soortgelijke activiteiten.

De Commissie zal nauw samenwerken met de lidstaten, de hoge vertegenwoordiger en andere relevante EU-instanties om een platform voor opleiding en onderwijs op cybergegebied op te richten teneinde de huidige vaardighedenkloof inzake cyberbeveiliging en cyberdefensie tegen 2018 te dichten.

⁶⁶ Verordening (EU) nr. 377/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 tot vaststelling van het Copernicus-programma (PB L 122 van 24.4.2014, blz. 44).

⁶⁷ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Strategie inzake cyberbeveiliging van de Europese Unie: Een open, veilige en beveiligde cyberspace, 7.2.2013 (JOIN(2013)1 final).

Wat de luchtvaartsector betreft, moeten, hoewel het gemeenschappelijke Europese luchtruim⁶⁸ en het onderzoek naar het beheer van het luchtverkeer in het gemeenschappelijke Europese luchtruim⁶⁹ (Sesar) doelstellingen nastreven op het vlak van de civiele luchtvaart, de behoeften van de militaire luchtvaart in aanmerking worden genomen om negatieve effecten op de defensiesector te vermijden. Het gebruik van op afstand bestuurde luchtvaartuigsystemen (drones) voor veiligheidsdoeleinden vereist dat zij doeltreffend worden geïntegreerd in het luchtvaartstelsel, onder andere door middel van een gecoördineerde civiel-militaire inspanning, waaronder O&O-programma's. In dit verband zou het civiel-militaire coördinatiemechanisme tussen het EDA, het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart en de gemeenschappelijke onderneming Sesar moeten bijdragen tot een betere exploitatie van de resultaten van militaire onderzoeksactiviteiten in het kader van het Sesar 2020-programma en de bijbehorende veiligheidsvoorschriften en -normen.

In overeenstemming met de doelstellingen van de maritieme veiligheidsstrategie van de Europese Unie⁷⁰ kunnen capaciteitsoplossingen voor tweërlei gebruik technologieën, producten en diensten opleveren die ten goede komen aan zowel militaire en civiele overheden. Dergelijke door de defensie-industrie ontwikkelde oplossingen kunnen doeltreffend zijn op veiligheidsgerelateerde gebieden zoals maritieme bewaking, risicobeheersing en bescherming van kritieke infrastructuur.

Tegen 2018 zal de Commissie, in nauwe samenwerking met de hoge vertegenwoordiger, het EDA en de lidstaten, specifieke acties opzetten om een gecoördineerde agenda voor civiel-militair onderzoek op het gebied van maritieme veiligheid alsmede interoperabele capaciteiten voor maritieme bewaking te ondersteunen.

⁶⁸ Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim (PB L 96 van 31.3.2004, blz. 1).

⁶⁹ Verordening (EU) nr. 721/2014 van de Raad van 16 juni 2014 houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 219/2007 betreffende de oprichting van een Gemeenschappelijke Onderneming voor de realisering van het Europese nieuwe generatie luchtverkeersbeveiligingssysteem (Sesar), voor wat de verlenging van de looptijd van de gemeenschappelijke onderneming tot 2024 betreft (PB L 192 van 1.7.2014, blz. 1).

⁷⁰ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad: Voor een open en veilig wereldwijd maritiem domein: onderdelen voor een maritieme veiligheidsstrategie van de Europese Unie, 6.3.2014 (JOIN/2014/09).

6. Conclusies

Voorzitter Juncker heeft Europa opgeroepen om zijn defensiebeleid te versterken. Europa moet zijn verantwoordelijkheid nemen om zijn belangen, waarden en de Europese manier van leven te vrijwaren. Het wordt geconfronteerd met complexe uitdagingen op veiligheidsgebied die geen enkele lidstaat individueel het hoofd kan bieden.

In deze context kan de Europese Unie een aanvulling bieden op nationale inspanningen en een belangrijke en volwaardige veiligheidsverstrekker worden. Het uitvoeringsplan inzake veiligheid en defensie van de hoge vertegenwoordiger⁷¹ en de bijbehorende, door de Raad aangenomen conclusies, alsmede dit actieplan ondersteunen de ontwikkeling van de cruciale capaciteiten die nodig zijn om de veiligheid van de Unie en haar burgers te waarborgen. Via de uitvoering van de gezamenlijke verklaring van de EU en de NAVO zal verder worden bijgedragen tot het waarborgen van de complementariteit met de NAVO.

De Commissie zal, in nauwe samenwerking met de lidstaten en de hoge vertegenwoordiger – ook in haar rol als hoofd van het Europees Defensieagentschap, een stuurgroep voor de uitvoering oprichten die regelmatig bijeenkomt met als opdracht toe te zien op de vooruitgang van de acties en deze te bevorderen. Deze groep zal voor het eerst samenkomen in het eerste trimester van 2017. Er wordt ook een forum opgericht voor overleg met de Europese defensie-industrie om de vraag- en aanbodzijden zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen.

De Commissie staat klaar om zich op nooit eerder geziene wijze in te zetten voor defensie ter ondersteuning van de lidstaten. Zij zal gebruikmaken van de EU-instrumenten, waaronder EU-financiering, en het volle potentieel van de Verdragen benutten, met het oog op de totstandbrenging van een defensie-unie.

De aanneming van deze mededeling door de Commissie vormt echter slechts een eerste stap. Er zal sterke steun nodig zijn van de lidstaten en de Europese instellingen om het volledige potentieel van het Europees defensieactieplan te benutten. De Commissie zal van start gaan met de uitvoering van de ambitieuze reeks acties die in dit document worden uiteengezet. Op basis van verdere besprekingen met de andere instellingen is de Commissie tevens bereid om bij te dragen tot de uitvoering van het Europees defensiefonds.

Met de sterke en gezamenlijke inzet van de lidstaten en de instellingen kan het Europees defensieactieplan de aanzet vormen van een belangrijke evolutie naar nauwere Europese samenwerking op defensiegebied en grotere solidariteit tussen de lidstaten.

⁷¹ Zie de conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken van 14 november 2016.