

Het Europees Defensiefonds: de Europese Commissie in actie

Bert VAN OPSTAL

Kolonel staffbrevethouder Bert VAN OPSTAL diende tijdens de eerste jaren van zijn carrière als artillerieofficier in Duitsland, zowel op operationeel als op technisch vlak. De tweede helft van zijn carrière bracht hij door op de Defensiestaf, waar hij onder meer hoofd was van de sectie Land van de divisie Procurement. Hij was eveneens verscheidene jaren adviseur van de Belgische nationale bewapeningsdirecteur (NAD, acroniem van "National Armaments Director") voor de werkdomeinen "OCCAR", "EDA" en "EU". Momenteel fungeert hij als deputy NAD en is hij tevens hoofd van de sectie NAD die de Algemene Directie Material Resources (DGMR) ondersteunt in dossiers met betrekking tot internationale samenwerking op het vlak van materieeluitrusting.

Quiconque s'intéresse à la Défense a déjà entendu parler du Fonds européen de la défense. Toutefois, peu de personnes connaissent la raison d'être et l'origine de ce Fonds. Par qui a-t-il été créé et à quelle(s) fin(s) ? Et quelle est sa place parmi les autres initiatives et nouveaux mécanismes ayant trait à la défense européenne ?

Force est de constater que, pour la première fois dans l'histoire européenne, l'argent des contribuables européens sera consacré à des projets de défense. L'envergure de ces dépenses pourrait même aboutir à la création d'une défense européenne.

In juni 2016 stelde de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, Federica Mogherini, de integrale EU-strategie voor, hierna aangeduid met de afkorting "EUGS", acroniem van "European Union Global Strategy". Deze global kan opgevat worden als "gericht op het gehele wereldtoneel", maar is vooral bedoeld als "globaal, allesomvattend". De officiële Nederlandse benaming van EUGS is "algemene strategie voor de Europese Unie op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid".

De EUGS is een voorbeeld van een grand strategy, waarmee een wereldspeler uiteenzet wat zijn belangen zijn en hoe hij denkt deze belangen te verdedigen volgens alle mogelijke actielijnen. Deze grand strategy van



68 de EU gaat heel wat verder dan de Europese veiligheidsstrategie van 2003.

In de nieuwe EUGS komt ook Defensie voor de eerste keer specifiek aan bod, wat meteen het toenemende belang van Defensie voor de EU illustreert. Langzaam groeit het besef dat de EU zich als wereldspeler alleen echt kan doen gelden als het ook op het vlak van Defensie een geloofwaardige speler wordt, en dat kan alleen als de defensie-output van de EU (drastisch) toeneemt. Het verhogen van de defensie-output is mogelijk door een forse toename van de (financiële) inspanningen op defensievlak (overeenkomstig de geformuleerde doelstellingen tijdens de NAVO-top in Wales), of door het rendement van deze inspanningen op te krikken.

Over deze doelstellingen is al genoeg geschreven; iedere lidstaat van de EU worstelt op zijn manier met het volgende dilemma: stijgende defensie-uitgaven verzoenen met de nationale economische en financiële situatie. Over het rendement van de defensie-uitgaven wordt veel minder gepraat. Nochtans is deze factor wellicht nog belangrijker dan de output in absolute zin. Het povere rendement van de Europese financiële inspanningen voor Defensie hangt samen met het vastklampen aan een verkeerde opvatting van de nationale soevereiniteit. Nationale beslissingsnemers denken ten onrechte nog steeds dat verdere integratie van de EU, ook op het vlak van defensie, ten koste gaat van nationale soevereiniteit. Het omgekeerde is echter waar: defensie-integratie zou het rendement van de financiële inspanningen dermate verhogen dat netto meer middelen overblijven voor het uitvoeren van de eigen nationale prioriteiten.

Al tijdens de voorbereidingsfase van de EUGS in het voorjaar van 2016 toonde de Europese Commissie haar intentie om de strategie te ondersteunen met een aantal initiatieven binnen haar bevoegdheidsdomein. Een reeks consultaties van de lidstaten mondde uit in het Europees defensieactieplan (EDAP), dat op 30 november 2016 werd voorgesteld.

HET EUROPEES DEFENSIEPLAN STEUNT OP DRIE PIJLERS

De eerste pijler omvat nieuwe financiële instrumenten voor de ondersteuning van defensieprojecten. Deze pijler heeft bekendheid verworven onder de naam van Europees Defensiefonds (EDF). Hierna gaan we dieper in op dit nieuwe instrument.

De tweede pijler betreft de bestaande financiële instrumenten die tot voor kort enkel beschikbaar waren voor civiele alsmede dual-use projecten,

maar die nu ook opengesteld worden voor defensietoepassingen. De begunstigde van deze financiële instrumenten is de industrie: bedrijven kunnen bij de EU aankloppen voor (steun bij) de financiering van projecten voor de ontwikkeling van nieuwe technologieën en materieel. Hiervoor staan een aantal financiële bronnen ter beschikking, zoals het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, Horizon 2020, het Europees Fonds voor Strategische Investerings, het programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen ...

De derde pijler omvat een aantal maatregelen van niet-financiële aard. De bekendste hiervan is het afdwingen van de naleving van de Europese regels voor de aankopen van militair materieel. De basisregels staan vermeld in de richtlijn betreffende overheidsopdrachten op defensiegebied (*Defence Procurement Directive*) en trachten een Europese eenheidsmarkt tot stand te brengen voor defensiematerieel. De Europese Commissie verhoogt geleidelijk haar inspanningen om de lidstaten in het gareel van de Europese regels te laten lopen. Een positieve trend is dat de Commissie hierbij niet meer aarzelt om, zo nodig, lidstaten van slechte wil ook juridisch aan te pakken. Alleen het collectief naleven van de Europese regels maakt een gelijk speelveld (*level playing field*) en een Europese eenheidsmarkt voor defensiegoederen mogelijk.

Laten we het EDF, de eerste pijler van het EDAP, nu wat meer in detail bekijken.

Van oudsher heeft de EU civiel onderzoek ondersteund. Met de start van het huidige meerjarige financiële kader van de EU in 2014 (*Multi-annual Financial Framework: MFF 2014-2020*) besloot de Commissie om ook defensiegebonden onderzoek te ondersteunen. Door het gebrek aan ervaring binnen de Commissie op het gebied van Defensie namen de tijd om, via de klassieke methode van een *preparatory action*, een gestructureerde testfase te doorlopen met een beperkt aantal testprojecten en een beperkt budget van in totaal 90 miljoen euro. Na de nodige voorbereiding samen met de lidstaten en ondersteuning door het Europees Defensieagentschap (EDA) ging een driejarig programma (2017-2019) van start, dat zich vooral toespitst op de nodige ervaring en lessen om het nieuwe proces van Europese financiële ondersteuning van defensiegebonden onderzoeksprojecten te beheersen, met het oog op een veel ruimere financiële ondersteuning vanaf het volgende MFF (2021-2027).

70 In deze *preparatory action* kreeg het EDA een verregaande delegatie om een competitie tussen industriële consortia te organiseren en de subsidieovereenkomsten te gunnen.

Het is ten slotte ook nog belangrijk te vermelden dat de gesponsorde projecten voor 100% financierbaar zijn met Europese fondsen, aangezien de wettelijke basis in het EU-verdrag voor het ondersteunen van research zich volledig binnen het bevoegdheidsdomein van de Commissie bevindt.

Tot medio 2016 was bij de ontwikkeling van het EDAP enkel sprake van het financieren van onderzoeksprojecten. De Commissie verraste vriend en vijand (in de publieke opinie was niet iedereen blij met het financieren van “oorlogstuig” met Europees geld) door een extra luik in het EDF op te nemen voor het ontwikkelen van capaciteiten¹. Het idee achter dit capacitaire luik is dat de Europese defensie-industrie de resultaten uit het onderzoeksluik van het EDF aanwendt voor een doorontwikkeling tot inzetbaar materiaal. Het gebeurt immers maar al te vaak dat positieve onderzoeksresultaten niet uitmonden in reële capaciteiten op het terrein omdat de industriële sector het financiële risico niet kan of wil dragen bij de doorontwikkeling tot inzetbaar materiaal: de defensiemarkt heeft zeer specifieke kenmerken (zoals een klein aantal specifieke klanten – de staten – en hoge ontwikkelingskosten) die het risico voor de industriële sector de hoogte injagen. Door de ontwikkelingsfase van een wapenprogramma financieel te ondersteunen wil de Commissie het financiële risico voor de industriële sector verlichten en tevens de lidstaten aanmoedigen om actiever deel te nemen aan internationale programma’s: de lidstaten krijgen op deze manier immers een deel van de ontwikkelingskosten bij multinationale programma’s gesponsord. Het verhoopte hefboomeffect is een multiplicatiefactor 5: elke Europese euro zou vier extra euro moeten genereren uit de nationale defensiebudgetten.

Wellicht zullen de lidstaten in verhouding zelfs nog meer geld op tafel moeten leggen, omdat de bulk van de kosten in grote ontwikkelingsprogramma’s nog steeds in de productie van de wapensystemen ligt en in ieder geval voor rekening van de lidstaten is. De Europese Commissie kan immers niet tussenkomen in de productiefase (de EU mag volgens het huidige verdrag van de EU ook niet zelf eigenaar worden van wapensystemen),

¹ Doorgaans verwijst de term “capaciteiten” in militair taalgebruik naar het geheel van al wat nodig is voor de inzet van een wapensysteem: dit omvat niet alleen het materiaal zelf, maar ook inzetdoctrine, personeel, infrastructuur, training, logistiek en inbedding in de militaire organisatie. Het EDF gebruikt de term “capaciteiten” in engere zin om enkel te verwijzen naar het aspect “materiaal”.

zij sponsort enkel een deel van de ontwikkelingskosten²: standaard 20% van de kosten van prototypes en mogelijk tot 100% van de kosten van andere onderdelen uit de ontwikkelingsfase, zoals (haalbaarheids) studies, design, testen, kwalificatie en certificatie.

Voor het organiseren van een volwaardige testfase binnen het huidige MFF ontbrak de tijd voor de klassieke methode van een *preparatory action*. De Commissie koos in de plaats daarvan voor de uitvaardiging van een verordening. Na een half jaar van voorbereidende consultaties van de lidstaten publiceerde de Commissie op 7 juni 2017 haar voorstel. Op basis van dit Commissievoorstel dienden vervolgens de Europese Raad en het Europees Parlement hun positie te bepalen.

Het bepalen van de positie van de Raad gebeurde onder het uitmuntende Estse voorzitterschap van de EU, dat met een combinatie van inhoudelijke én procedurele expertise, en de nodige zin voor compromis en humor de soms heftige debatten in goede banen wist te leiden. De inzet was dan ook hoog: ook al betrof het in dit geval nog “slechts” het opzetten van een testfase voor industriële ondersteuning bij ontwikkelingsprogramma’s, ieder was zich ervan bewust dat de verordening ook model zou staan voor de toekomstige initiatieven in het volgende MFF (2021-2027) waar de omvang van het EDF meer dan een grootteorde zou toenemen.

Het gebeurt niet vaak dat de Defensiestaf betrokken is bij de totstandkoming van een verordening. Het was dan ook bijzonder interessant en leerrijk om deze mechanismen van binnenuit mee te maken.

In het voorstel van de Commissie zou een budget van 500 miljoen euro vrijkomen voor het huidige MFF door een herschikking van de budgetten van lopende EU-programma’s met een tijdelijke onderbenutting (zoals Galileo, *Connecting Europe Facility*, Copernicus, samen 75% van het budget), aangevuld met het aanspreken van de niet-toegewezen marge (*unallocated margin*) van het EU-budget voor de overige 25%.

De heftigste debatten ontstonden over het zogenaamde bonussysteem waarmee een extra percentage financiële ondersteuning kan worden verdiend. Een bonus van 10% voor projecten die worden voorgesteld in het kader van de permanente gestructureerde samenwerking (*Permanent Structured Cooperation* - PESCO) was reeds voorzien in het originele

² De reden voor deze beperkingen ligt in de keuze van de wettelijke basis voor de Europese financiële ondersteuning: op grond van artikel 173 van het Verdrag over de werking van de EU, ook gekend als het Verdrag van Lissabon) mag de Commissie acties ondernemen om de innovatiekracht en de competitiviteit van de industriesector te ondersteunen.

72 voorstel van de Commissie. De lidstaten wensten de doelstelling van het betrekken van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) in de ondersteunde projecten te versterken door ook in een kmo-bonus te voorzien. De grote landen verschilden echter grondig van mening met de kleine landen over de precieze invulling van deze kmo-bonus. Vooral België wierp zich op als de verdediger van de industrie van de kleine landen en eiste dat de kmo-bonus bestemd moest zijn voor kmo's die niet in de landen van de grote bedrijven zijn gevestigd. Het zijn immers typisch de grote constructeurs in de grote landen die de rol van hoofdcontractant opnemen en door de protectionistische houding van de meeste lidstaten geneigd zijn om enkel binnenlandse onderaannemers (meestal kmo's) te zoeken. De grote landen stelden echter dat een bonus enkel voor kmo's uit de kleine landen discriminerend zou zijn. Na maanden onderhandelen kwam een "Belgisch compromis" uit de bus waarbij ook "nationale" kmo's aan bod komen maar transnationale kmo's de grootste waardering krijgen.

Een ander discussiepunt betrof de deelname van bedrijven uit niet-EU-landen, geen onbelangrijke materie gezien de naderende brexit. In tegenstelling tot wat het VK in publieke debatten soms laat uitschijnen, is het nooit de bedoeling geweest een muur rond de EU te bouwen. Bedrijven van buiten de EU kunnen (uiteraard zonder de EU-subsidie te genieten) eveneens deelnemen aan ondersteunde capacitaire projecten, indien ze voldoen aan een aantal logische voorwaarden, zoals zekerheid van bevoorrading, bescherming van informatie, behoud van de technologie en de auteursrechten binnen de EU. Voor bedrijven die gevestigd zijn binnen de EU maar in handen van niet-EU-landen zijn, bestaat zelfs de mogelijkheid om de EU-subsidies te genieten indien de lidstaat waar ze gevestigd zijn de nodige garanties levert dat de gesponsorde producten geborgen blijven binnen de Europese industriële basis.

Het standpunt van het Europees Parlement kreeg gestalte door de inbreng van de Commissie industrie, onderzoek en energie, met een ondersteunende rol voor de Commissie buitenlandse zaken met de Subcommissie veiligheid en defensie, de Begrotingscommissie en de Commissie interne markt en consumentenbescherming.

Nadat de Europese Raad en het Europees Parlement een standpunt bereikten, startte het zogenaamde driehoeksoverleg tussen de onderhandelaars van de Commissie, de Raad en het Parlement om een eindtekst te schrijven in het voorjaar van 2018. De onderhandelaar namens de Raad was het Bulgaarse voorzitterschap. De plenaire vergadering van het Europees Parlement (3 juli 2018) en de Europese Raad (16 juli 2018) bekrachtigden ten slotte het eindakkoord.

De praktische implementatie door de Commissie, samen met de lidstaten, zal in 2019 en 2020 de nodige ervaring opleveren om het EDF in het volgende MFF (2021-2027) uit te bouwen.

Ook voor het EDF heeft de Commissie ondertussen een initieel ontwerp van verordening gepubliceerd (13 juni 2018). Dit betekent in feite dat de verordening voor het EDF in het volgende MFF tot stand zal komen zonder rekening te kunnen houden met de ervaring van de testfase. Nochtans zijn de financiële belangen bij het EDF in het volgende MFF minstens een grootteorde groter: voor 2021 tot 2027 wordt een totaalbedrag van 13 miljard euro gebudgetteerd, verdeeld over 4,1 miljard euro voor onderzoek en 8,9 miljard euro voor het ondersteunen van ontwikkelingsprogramma's.

Indien het verhoopde multiplicatie-effect van 5 haalbaar is, leidt dit onvermijdelijk tot een stevige verhoging van de defensiegebonden investeringsbudgetten van de lidstaten.

Tot besluit kunnen we stellen dat de Europese Commissie definitief haar intrede heeft gedaan in de defensiearena. Het EDAP bundelt een aantal maatregelen in het bevoegdheidsdomein van de Commissie om de Europese industriële (defensie)autonomie te ondersteunen.

Het EDF vormt hiervan het speerpunt; verwacht wordt dat het EDF een katalysator zal worden voor Europese samenwerking op het gebied van defensie. Misschien staan we wel aan de vooravond van een nieuwe Europese integratiegolf, ditmaal op het vlak van defensie, met de creatie van een Europese eenheidsmarkt voor defensiegoederen, geproduceerd door een geïntegreerde defensie-industrie. Andere initiatieven in het licht van een nieuwe Europese integratiegolf zijn mogelijk de oprichting van een directoraat-generaal Defensie binnen de Europese Commissie, een volwaardige Europese Raad van de ministers van Defensie, en een volwaardige Commissie defensie in het Europees Parlement.

TREFWOORDEN: Europese Commissie, defensie-industrie, onderzoek, ontwikkeling, Europese Parlement