

Vergaderjaar 2023–2024

36 538

EU-voorstellen: Pakket betreffende de Europese industriële defensiestrategie

Nr. 1

VERSLAG VAN DE RAPPORTEURS

Vastgesteld 10 mei 2024

Op 5 maart jl. heeft de Europese Commissie voor het eerst een strategie voor de Europese defensie-industrie gepubliceerd, de Europese Defensie Industrie Strategie (EDIS). Met de strategie wil de Europese Commissie de Europese defensiemarkt versterken en samenwerking tussen EU-lidstaten bij de aankoop van nieuw militair materieel bevorderen. Gelijktijdig met de strategie heeft de Commissie ook een voorstel voor een investeringsprogramma gepresenteerd (Europees Defensie Industrie Programma, EDIP).

De vaste Kamercommissie voor Defensie heeft de defensie-industriestrategie als prioriteit aangemerkt en daarbij ons, de leden Dassen en Erkens, aangesteld als rapporteur. Met ons rapporteurschap willen wij de informatiepositie van de Kamer versterken zodat beïnvloedingsmomenten goed kunnen worden benut. Ook willen wij bijdragen aan een optimale behandeling van de strategie in de Kamer.

In april 2024 hebben wij een eerste serie gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van partnerlanden en de Nederlandse defensie-industrie. In dit tussentijdse verslag koppelen wij terug over de uitkomsten van deze gesprekken. Vanwege de vertrouwelijke aard van de gesprekken is de inhoud van dit verslag niet herleidbaar naar de gesprekspartners.

Verslag eerste gespreksronde

Tijdens onze eerste gesprekken kwam een aantal aandachtspunten naar voren die hieronder nader worden toegelicht.

Krachtenveld in Europa

De defensie-industriestrategie is pas twee maanden geleden gepubliceerd en bevat een groot aantal nieuwe voorstellen. EU-lidstaten zijn nog bezig om hun positie te bepalen over deze voorstellen. Het krachtenveld in Europa is daardoor nog niet uitgekristalliseerd. Wel kunnen grofweg drie

groepen lidstaten worden onderscheiden: 1) een groep die zich enkel wil richten op versterking van de defensie-industrie binnen de EU, 2) een groep die samenwerking met niet-EU-landen mogelijk wil maken en 3) een groep die zich nog niet heeft uitgesproken.

Deelname derde landen

EU-lidstaten zijn verdeeld over de mogelijkheid voor deelname van derde landen aan het voorgestelde investeringsprogramma (EDIP). De Europese Commissie wil deelname alleen mogelijk maken voor geassocieerde landen (Noorwegen) en Oekraïne. Ook wil de Europese Commissie de import van militair materieel uit derde landen verminderen.

Tegenstanders van deelname van derde landen stellen dat EU-belastinggeld ten goede moet komen aan de EU-industrie. Ook benadrukken deze landen het belang van het afbouwen van afhankelijkheden van andere landen. Daartegenover staat een groep landen die defensie-industriële samenwerking juist wil openstellen voor partnerlanden binnen en buiten Europa. Zij benadrukken dat de EU haar ambities op het gebied van veiligheid en defensie niet kan waarmaken zonder samenwerking met derde landen. De EU moet volgens deze groep daarom én investeren in de eigen industrie én kunnen importeren uit derde landen.

Ook gesprekspartners uit derde landen benadrukken het belang van defensie-industriële samenwerking met partnerlanden buiten de EU. Daarbij waarschuwen zij voor mogelijke verstoringen van bestaande toeleveringsketens en ondermijning van bestaande samenwerking als het investeringsprogramma EDIP een exclusief karakter krijgt.

Er lijkt brede steun te zijn voor deelname van Oekraïne aan EDIP. EU-lidstaten onderstrepen het belang van de integratie van de Oekraïense en Europese defensiemarkten. Vanuit de Europese defensie-industrie klinken ook positieve geluiden over deze integratie. Defensiebedrijven zien mogelijkheden om in Oekraïne te investeren en geleerde lessen op het slagveld te benutten voor innovatie.

Invloed van EU-lidstaten

Verschillende EU-lidstaten zijn kritisch over de door de Europese Commissie voorgestelde *Defence Industrial Readiness Board* (hierna: Bestuur), bestaande uit EU-lidstaten, de Hoge Vertegenwoordiger en de Europese Commissie. Het Bestuur heeft als doel om gezamenlijke planning en aanschaf te coördineren en de implementatie van het investeringsprogramma EDIP te overzien. Tijdens onze gesprekken werden vraagtekens gezet bij de toegevoegde waarde van het Bestuur ten opzichte van bestaande structuren (zoals de bestuursraad van het Europees Defensie Agentschap (EDA)) en processen (zoals CARD en het EU Capability Development Plan). Gesprekspartners benadrukten het belang van een centrale rol voor EU-lidstaten bij het vaststellen van prioriteiten voor militaire capaciteitsontwikkeling en waarschuwden voor een marginalisering van het EDA als gevolg van een grotere rol voor de Europese Commissie.

Ook zetten gesprekspartners vraagtekens bij de toegevoegde waarde van de door de Europese Commissie voorgestelde *Structure for European Armament Programme* (SEAP), een juridisch raamwerk waarbinnen EU-lidstaten gezamenlijk militair materieel kunnen aanschaffen en beheren. Voor gezamenlijke inkoop van materieel kunnen EU-lidstaten ook gebruikmaken van bestaande structuren, zoals OCCAR en NSPA.

EDIS bevat voorstellen om de defensie-industrie in crisistijd voorrang te kunnen geven op civiele industrie waar het gaat om grondstoffen en onderdelen (prioritaire orders). Een eerder voorstel daartoe van de Europese Commissie leidde tot scherpe kritiek vanuit de lidstaten, die vonden dat de Commissie te veel bevoegdheden naar zich toe trok. EU-lidstaten onderzoeken nog in hoeverre het nieuwe voorstel, waarin de lidstaten een grote rol hebben, tegemoet komt aan de eerder geuite bezwaren.

Financiering

De Europese Commissie heeft binnen de huidige EU-begroting (die loopt tot 2027) een budget van 1,5 miljard euro voorgesteld voor het investeringsprogramma EDIP. Vrijwel alle gesprekspartners waren van mening dat dit bedrag te laag is om de gestelde doelstellingen te behalen. Ook de Europese Commissie zelf benadrukt dat het budget moet worden gezien als overbrugging tot de volgende EU-begroting. Het budget maakt het mogelijk om de steun voor de Europese defensie-industrie vanuit de tijdelijke EU-programma's EDIRPA (stimuleren gezamenlijke aankoop) en ASAP (verhogen munitieproductiecapaciteit) voort te zetten. Een aantal gesprekspartners merkten op dat de timing krap is: ASAP en EDIRPA lopen af in respectievelijk juni en december 2025, terwijl de onderhandelingen over EDIP vanwege de Europese verkiezingen waarschijnlijk pas begin 2025 van start gaan.

Binnen de volgende EU-begroting is volgens de Europese Commissie een ambitieus budget nodig voor defensie-industriebeleid (zowel voor EDIP als voor het Europees Defensiefonds). De onderhandelingen over de nieuwe begroting zullen volgend jaar van start gaan. De hoogte van het budget voor defensie-industriebeleid is afhankelijk van deze bredere onderhandelingen. Naast budgetsteun spreken EU-lidstaten ook over de mogelijkheden voor gezamenlijke schulduitgifte en het aantrekken van private investeerders om defensie-investeringen te financieren.

Kansen voor de Nederlandse defensie-industrie

Het investeringsprogramma EDIP biedt kansen voor de Nederlandse defensie-industrie. Zo bevat de conceptverordening verschillende voorstellen om de toegang van mkb-bedrijven tot Europese toeleveringsketens te verbeteren. Ook stelt de Europese Commissie een apart fonds voor (FAST) om de toegang van mkb-bedrijven tot financiering te verbeteren.

Desondanks blijft er sprake van een ongelijk speelveld. Grote Europese wapenfabrikanten zijn vaak afhankelijk van nationale toeleveringsketens. Het is lastig om deze ketens open te breken, ook vanwege nationaal industriebeleid. Hierdoor maken buitenlandse leveranciers minder kans op orders. Industriële participatieverplichtingen zijn volgens gesprekspartners een goed instrument om het Nederlandse mkb beter aan te laten sluiten op Europese ketens. Hiermee verplicht de Nederlandse overheid tegenorders bij Nederlandse bedrijven wanneer het militaire goederen in het buitenland aanschaf, waardoor de marktpositie van Nederlandse defensiebedrijven verbetert.

Andere gesprekspartners noemden als oplossing voor het ongelijke speelveld om de regels van de interne markt ook te laten gelden voor de Europese defensiemarkt. Dat is in lijn met de aanbeveling van Enrico Letta in zijn rapport over de toekomst van de interne markt.

Gesprekspartners merkten verder op dat het voor de Nederlandse defensie-industrie lastig is om in te spelen op de (toekomstige) vraag naar defensiematerieel vanwege de vertrouwelijkheid van EU- en NAVO-capaciteitsontwikkelingsplannen, zoals CDP en CARD. De Nederlandse overheid is daarbij relatief strikt in informatievoorziening richting de industrie. In andere landen deelt de overheid meer informatie, waardoor de industrie zich beter kan voorbereiden.

Samenhang met NAVO-plannen

Tot slot benadrukten verschillende gesprekspartners het belang van goede samenwerking tussen de EU en de NAVO. De aandacht voor de NAVO in EDIS is volgens hen te summier. Zo wordt uit de strategie niet duidelijk hoe de nieuwe Europese plannen zich verhouden tot NAVO-planningsprocessen.

Vervolgstappen Europees besluitvormingsproces

De Europese Raad heeft de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger in maart 2024 gevraagd om de voorstellen uit EDIS snel uit te werken.

De Raad en het Europees Parlement moeten hun positie bepalen ten aanzien van het wetgevende voorstel voor het investeringsprogramma EDIP. De onderhandelingen hierover in de Raad zijn in mei begonnen. Door de Europese verkiezingen duurt het nog enige tijd voordat het EP een positie kan innemen over het voorstel. Naar verwachting kunnen de triloog-onderhandelingen, die van start gaan zodra de Raad en het EP hun positie hebben ingenomen, pas begin 2025 beginnen.

Vervolgstappen rapporteurschap

Tijdens het vervolg van ons rapporteurschap zullen wij de verdere uitwerking van EDIS en de positiebepaling van de Raad en het Europees Parlement ten aanzien van EDIP volgen en daarover verslag uitbrengen. Vervolgens zullen wij de triloog-onderhandelingen volgen en daar eveneens verslag over uitbrengen. Wanneer ontwikkelingen daartoe aanleiding geven zullen wij extra tussentijds verslag uitbrengen.

Dassen

Erkens