



Brussel, 7.6.2017
COM(2017) 295 final

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

Oprichting van het Europees Defensiefonds

INLEIDING

De EU wordt geconfronteerd met toenemende instabiliteit en conflicten in de regio en met nieuw opkomende veiligheidsdreigingen. Het lijkt niet waarschijnlijk dat deze situatie in de nabije toekomst zal veranderen. Burgers kijken steeds vaker naar Europa voor bescherming binnen en buiten hun landsgrenzen, aangezien die uitdaging te grootschalig zijn om op eigen kracht door een enkele lidstaat te worden opgelost.

De veiligheid van Europese burgers is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van Europa. Ook de lidstaten zien dit in, en herinvesteren daarom in defensie. De 28 huidige lidstaten besteden 1,34 % van hun bbp aan defensie (voor de EU27 is dit 1,32 %), maar het is duidelijk dat dit niet genoeg is.

Om opgewassen te zijn tegen toekomstige bedreigingen en zijn burgers te beschermen, moet Europa zijn strategische autonomie versterken. Daartoe moeten belangrijke technologieën op cruciale gebieden en strategische vermogens worden ontwikkeld, zodat het Europese technologische leiderschap kan worden gewaarborgd. Samenwerking op alle niveaus is de enige manier om aan de verwachtingen van EU-burgers te kunnen voldoen. Door samenwerking te stimuleren kan de Europese Unie bijdragen aan de optimalisering van de resultaten en de kwaliteit van de investeringen van de lidstaten in defensie.

Daarom heeft voorzitter Juncker het Europees defensiebeleid in zijn politieke beleidslijnen aangewezen als politieke topprioriteit. In 2016 heeft de Europese Unie de fundamenteen gelegd voor een sterker Europees defensiebeleid. Als onderdeel van een uitgebreid pakket van defensie maatregelen dat opvolging geeft aan de integrale EU-strategie op het gebied van veiligheid en defensie, heeft de Commissie het Europees defensieactieplan (EDAP) vastgesteld¹.

In dit actieplan worden de maatregelen uiteengezet die nodig zijn voor een nauwere samenwerking op het gebied van Europese defensie en voor het versterken van het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie. In het actieplan wordt de oprichting van een Europees Defensiefonds voorgesteld. Dat fonds moet de lidstaten helpen om samenwerking tot norm te verheffen en daarmee cruciale strategische defensievermogens te ontwikkelen en verwerven. Het initiatief werd met instemming ontvangen door de Europese Raad, die eveneens ingenomen was met de intentie van de Commissie om in de eerste helft van 2017 voorstellen te doen voor de oprichting van een Europees Defensiefonds².

Het moment is aangebroken om invulling te geven aan dat mandaat. De tijd gaat snel. De uitvoering van het Europees Defensiefonds moet nu prioriteit worden gegeven.

De voorbereiding van het onderzoeksonderdeel van het Europees Defensiefonds vordert gestaag. Vandaag dient de Commissie haar wetsvoorstel inzake een industrieel ontwikkelingsprogramma voor Europese defensie in. De intensieve dialoog die met alle belanghebbenden is gehouden, met name met de lidstaten, is in het voorstel verwerkt. Er is nauw samengewerkt met de hoge vertegenwoordiger en het EDA. In deze mededeling worden eveneens instrumenten voorgesteld die de gezamenlijke aanschaf van defensievermogens door de lidstaten zullen bevorderen. Verdere maatregelen zullen worden genomen in de volgende fasen van de oprichting van het fonds.

Het Europees Defensiefonds moet een belangrijke katalysator worden voor de toekomst van de Europese defensie. Het fonds zal ondersteuning bieden aan het ambitieniveau dat door de

¹ COM(2016)950.

² Zie paragraaf 12 van de Conclusies van de Europese Raad van 15 december 2016.

Unie wordt overeengekomen wanneer de verschillende scenario's voor een Unie voor veiligheid en Europese defensie worden onderzocht, zoals die uiteengezet zijn in de discussienota inzake de toekomst van Europese defensie³.

1. Waarom hebben we een Europees Defensiefonds nodig?

Ondanks verschillende initiatieven in de afgelopen jaren blijft de Europese defensie-industrie lijden onder investeringen van onvoldoende kwaliteit en een ontoereikend investeringsniveau op het gebied van de ontwikkeling en aanschaf van toekomstige vermogens. De lidstaten werken niet voldoende samen: meer dan 80 % van de aanschaf en meer dan 90 % van onderzoek en technologie vindt plaats op nationale basis. Het gevolg is een hoge mate van versnippering, met 178 verschillende wapensystemen in Europa ten opzichte van 30 in de VS. Te weinig coördinatie in de defensieplanning leidt tot inefficiënt gebruik van belastinggeld, onnodige overlappingsen en suboptimale inzet van de strijdkrachten. Het niveau van defensie-uitgaven van de verschillende lidstaten loopt sterk uiteen. Om de gemeenschappelijke defensievermogens te kunnen realiseren moet de solidariteit worden versterkt, onder meer door gebruik van de EU-begroting.

Op EU-niveau (de Commissie, de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter en het Europees Defensieagentschap) kan veel worden gedaan om de lidstaten bij te staan bij gecoördineerde planning en gezamenlijke ontwikkeling van toekomstige vermogens. De volgende stappen zijn daarbij zinvol:

- systematische vaststelling van de prioriteiten met betrekking tot het vermogen van de Europese defensie, gebaseerd op het nieuwe ambitieniveau van de EU voor veiligheid en defensie. Dit ambitieniveau is gebaseerd op de integrale strategie van de EU en door de Europese Raad bekrachtigd⁴. Het vermogensontwikkelingsprogramma dat in 2018 zal worden herzien, zal het belangrijkste referentiepunt zijn op EU-niveau. Waar dat van toepassing is, zullen ook initiatieven voor regionale en internationale samenwerking die bijdragen aan de uitvoering van de EU-prioriteiten, in aanmerking worden genomen;
- hogere mate van transparantie en politieke leiding in de planning van nationale vermogens. De gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie zal een hogere mate van coördinatie in de nationale defensieplanning en een versterkte Europese defensiesamenwerking stimuleren;
- gezamenlijke financieringsmechanismen, zoals voorzien in het Europees Defensiefonds, moeten een structurele verschuiving richting meer samenwerking op het gebied van defensie bewerkstelligen.

De coördinatie van investeringsbesluiten vereist een gezamenlijke aanduiding van behoeften en prioriteiten. Deze besluiten blijven de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Sommige van die prioriteiten zijn al bepaald, zoals het systeem van op afstand bestuurde luchtvaartuigen (drones), het vermogen in de lucht bij te tanken, satellietcommunicatie en cybersecurity⁵. Deze prioriteiten zijn bevestigd in de integrale strategie van de EU, waarin additionele vermogensprioriteitsgebieden zijn benoemd waar de EU in moet investeren en waar samenwerking voor ontwikkeling nodig is, zoals: inlichtingen, observatie, verkenning,

³ Zie de discussienota inzake de toekomst van de Europese defensie, COM(2017)315.

⁴ Conclusies van de Europese Raad van 15 december 2016 en conclusies van de Raad van 14 november 2016 inzake de uitvoering van de EUGS op het gebied van veiligheid en defensie.

⁵ Zie de Conclusies van de Europese Raad van 20 december 2013.

autonome toegang tot de ruimte en voortdurende observatie van de aarde en maritieme veiligheid.

Het is van cruciaal belang dat de coördinatie van investeringen tussen de lidstaten tijdens de gehele industriële cyclus wordt verhoogd, van onderzoek en de ontwikkeling van prototypen tot de aanschaf van defensievermogens. Dit zou bijdragen tot efficiëntere nationale defensie-uitgaven, innovatie maximaliseren door het behalen van schaalvergroting, het risico op overlappings verminderen, de interoperabiliteit tussen de strijdkrachten bevorderen en een grotere mate van normalisering van uitrusting stimuleren. Het zou ook de mogelijkheid bieden risico's en kosten te delen.

Daarom beoogt het Europees Defensiefonds te zorgen voor de benodigde stimulansen in elke fase van de industriële cyclus. Een significante toename van het aandeel van gezamenlijke defensieprojecten op de totale defensie-uitgaven zal daarom de belangrijkste maatstaf voor succes van het fonds zijn⁶. Het fonds dient een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van technologische vaardigheden en stimulansen te bieden bij het opbouwen van geïntegreerde en concurrerende grensoverschrijdende toeleveringsketens. Eventuele complementariteit met civiel gebruik en de overeenstemmende Europese programma's voor civiele ondersteuning zal gedurende de gehele programmerings- en leveringscyclus worden onderzocht. Daarmee zal worden gezorgd voor het meest efficiënte gebruik en de complementariteit van Europese middelen voor zowel civiel als militair onderzoek, innovatie en inspanningen op het gebied van inzetbaarheid. Complementariteit met ander EU-veiligheidsbeleid, zoals cybersecurity, zal met name van belang zijn.

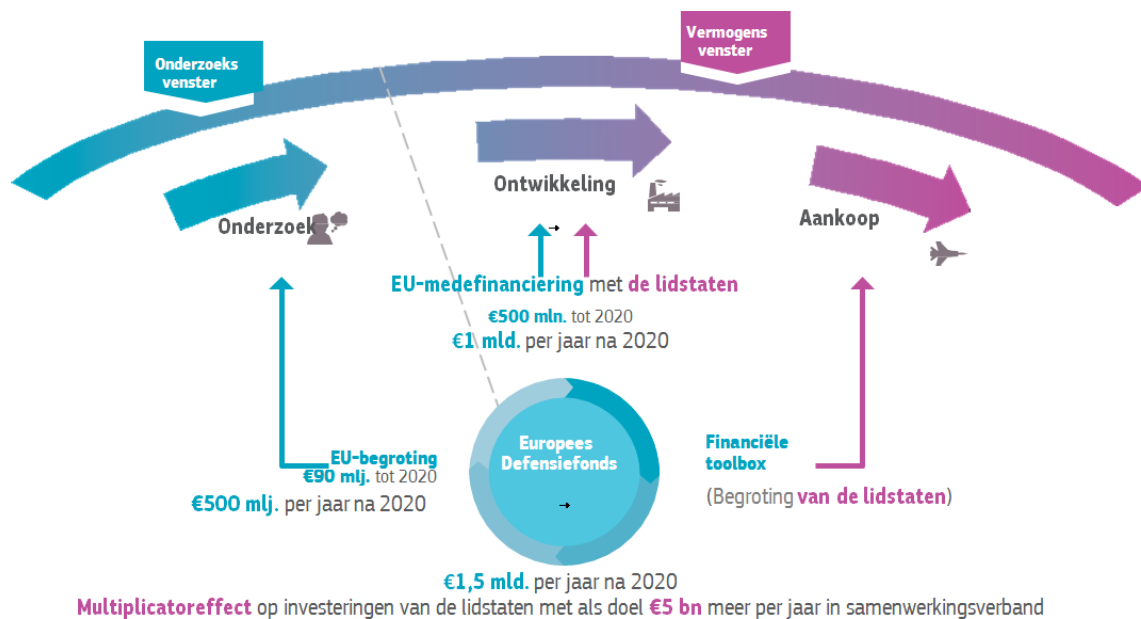
2. Wat is het Europees Defensiefonds?

Het Europees Defensiefonds bestaat uit twee juridisch afzonderlijke maar complementaire onderdelen (zie afbeelding 1). Beide onderdelen worden geleidelijk ingevoerd. De onderdelen worden gecoördineerd door een coördinatieraad, waarin de Commissie, de hoge vertegenwoordiger, de lidstaten, het Europees Defensieagentschap en, in voorkomend geval, de industrie worden samengebracht. De uit de EU-begroting voorziene bijdrage zal worden afgestemd op de desbetreffende fase van de industriële cyclus.

De verschillende programma's en instrumenten die in het kader van de onderzoeks- en vermogensonderdelen worden ontwikkeld, zijn van inclusieve aard en staan open voor participatie van begunstigden uit alle lidstaten. Het is van essentieel belang dat alle bedrijven, ongeacht hun omvang of locatie in de Unie, van de beschikbare instrumenten kunnen profiteren. Met name kmo's, het centrum van de innovatie in Europa en cruciaal voor de toeleveringsketens, zouden hiervan moeten profiteren.

⁶ Het huidige percentage van de aanbestedingen voor defensiemateriaal dat wordt besteed aan samenwerkingsprojecten is ongeveer 22,1 %. 90 % van deze samenwerkingsprojecten is Europees, ter waarde van 5,1 miljard EUR aan investeringen.

Afbeelding 1: het Europees Defensiefonds



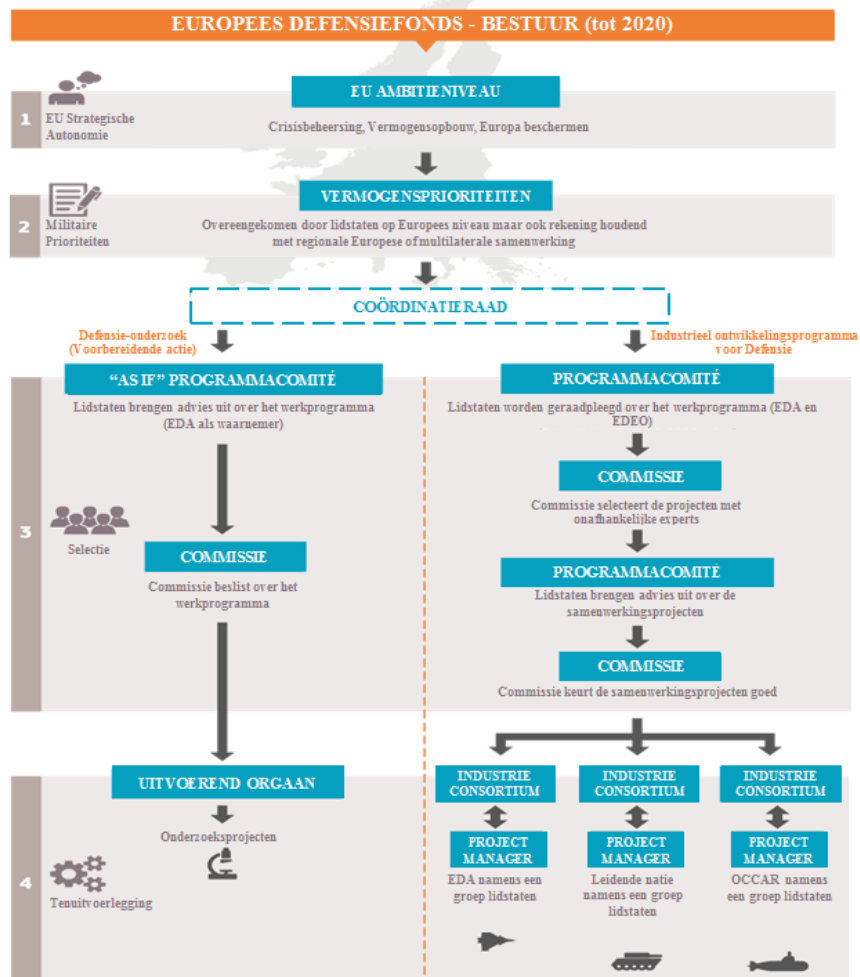
Het onderzoeksonderdeel is reeds begonnen met de financiering van gezamenlijk onderzoek naar innovatieve defensieproducten en -technologieën op EU-niveau. De eerste stappen in de aanloop naar het nieuwe programma zijn reeds gezet met de lancering van het proefproject en de lancering van de voorbereidende actie, die een verwacht totaal budget van 90 miljoen EUR hebben, verdeeld over drie jaar⁷. Bij de gefinancierde projecten, waaronder eventueel in het kader van de permanente gestructureerde samenwerking ontwikkelde projecten, worden de vermogensprioriteiten op het gebied van defensie die de lidstaten binnen de EU gemeenschappelijk zijn overeengekomen, in aanmerking genomen. Het fonds zal volledig worden gefinancierd door de EU-begroting via een speciaal EU-programma uit hoofde van het volgende meerjarig financieel kader. Het budget zal ongeveer 500 miljoen EUR per jaar bedragen. Het voorstel voor dit programma voor defensieonderzoek zal in de loop van 2018 worden gepresenteerd, zodat het op 1 januari 2021 operationeel kan zijn. In het toekomstige programma voor defensieonderzoek zal gebruik worden gemaakt van een op maat gesneden governancestructuur, die recht doet aan de specifieke kenmerken van de defensiesector. Bij het ontwerp van het programma zal gebruik worden gemaakt van de ervaring die is opgedaan bij het proefproject, de voorbereidende actie en de bestuursstructuren in Horizon 2020.

Het vermogensonderdeel, dat zou moeten streven naar een referentiebedrag van 5 miljard EUR per jaar op de middellange termijn, zal de gezamenlijke ontwikkeling en aanschaf van cruciale defensievermogens ondersteunen. Daarbij worden de vermogensprioriteiten op het gebied van defensie die de lidstaten binnen de EU zijn overeengekomen, in acht genomen. Hoewel de financiering voor het vermogensonderdeel hoofdzakelijk afkomstig zullen zijn van de lidstaten, zal de EU-begroting de samenwerking op het gebied van defensie stimuleren door het risico in de beginstadia van de industriële ontwikkelingscyclus te beperken. Dergelijke bijdragen, verstrekt via het industriële ontwikkelingsprogramma inzake defensie, zullen de concurrentiepositie van de Europese defensie-industrie ondersteunen. Zij zullen als een hefboom werken voor de van lidstaten afkomstige financiering ter ondersteuning van de Europese defensie-industrie, door het opzetten en uitvoeren van gezamenlijke ontwikkelingsprojecten. De voorwaarde dat lidstaten

⁷ COM(2017)2262.

zich verbinden tot een gezamenlijke financiering voor de verdere ontwikkeling en aanschaf van het eindproduct of de eindtechnologie, zal de EU-financiering en investeringen in de richting sturen van levensvatbare projecten in prioriteitsgebieden. Een flexibele financiële toolbox zal voorzien in een breed scala aan opties om tegemoet te komen aan de verschillende behoeften van lidstaten bij het opstarten van gezamenlijke ontwikkelingsprogramma's na afloop van de prototype-fase, alsook met het oog op gezamenlijke aankoop.

Afbeelding 2: het beheer van het Europees Defensiefonds tot 2020



3. Naar het onderzoeksonderdeel van het fonds: ondersteunen van onderzoek naar producten en technologieën op het gebied van defensie

Defensie-onderzoek is essentieel om toekomstige cruciale vermogens te ontwikkelen, technologische leemten te vullen en daardoor in te spelen op de opkomende en toekomstige veiligheidsdreigingen waarvoor Europa zich gesteld ziet. Het levert een bijdrage aan de ontwikkeling van belangrijke technologische kennis en vaardigheden.

De Commissie zal EU-fondsen mobiliseren voor het stimuleren en complementeren van nationale onderzoeksprogramma's op het gebied van defensie. Daarbij ligt de nadruk op gezamenlijk defensieonderzoek en technologische ontwikkeling en op het bevorderen van de samenwerking tussen de actoren op het gebied van onderzoek en technologie in Europa, waarbij rekening wordt gehouden met de prioriteiten op het gebied van defensievermogen zoals overeengekomen door de lidstaten binnen de EU. Er wordt gestreefd naar een aanpak in

twee stappen: de initiële voorbereidende actie inzake defensieonderzoek zal leiden tot een meer inhoudelijk EU-programma voor defensieonderzoek uit hoofde van het volgende MFK.

a. Voorbereidende actie inzake defensieonderzoek

Het financieringsbesluit ter lancering van de voorbereidende actie inzake defensieonderzoek is genomen op 11 april⁸. Samen met het proefproject is dit de eerste keer dat de EU-begroting activiteiten op het gebied van defensie-onderzoek en -technologie ondersteunt.

Voor 2017 is een budget van 25 miljoen EUR overeengekomen. De Commissie heeft een budget van 40 miljoen EUR voorgesteld voor 2018 en 25 miljoen EUR voor 2019 (90 miljoen EUR in totaal). De voorbereidende actie is gericht op onderzoeksgebieden⁹ die van cruciaal belang zijn om de ontwikkeling van essentiële defensiesystemen te bevorderen. Op basis van de prioriteiten die door de lidstaten, waaronder via het EDA, zijn bepaald, betreffen die gebieden een demonstratieproject voor onderzoekstechnologie op het gebied van defensie en een aantal maatregelen op het gebied van cruciale defensietechnologieën, toekomstige en opkomende disruptieve technologieën, normalisering en interoperabiliteit. Ook worden activiteiten op het gebied van prognoses voor strategische technologie gefinancierd.

Het EDA beheert namens de Commissie de uitvoering van de jaarlijkse werkplannen van de voorbereidende actie, overeenkomstig de op 31 mei ondertekende delegatieovereenkomst. Het EDA beschikt over waardevolle expertise en ervaring met de organisatie en het beheer van onderzoeksprojecten op het gebied van defensie. Ook heeft het EDA assistentie verleend aan lidstaten en de Commissie bij het bepalen van onderzoeksthema's en zal het de benutting van de onderzoeksresultaten bevorderen.

De Commissie zal bij de uitvoering van de voorbereidende actie worden bijgestaan door een groep deskundigen uit de lidstaten en door een adviesgroep, die bestaat uit deskundigen uit de industrie, organisaties op het gebied van onderzoek en technologie, academici, het EDA en de EDEO.

In nauw overleg met de lidstaten en de defensie-industrie zijn specifieke modaliteiten ontwikkeld die recht doen aan de specifieke vereisten voor activiteiten op het gebied van defensie-onderzoek. De EU-steun zal voornamelijk worden verleend in de vorm van subsidies. De eerste oproepen voor het indienen van voorstellen worden vandaag gepubliceerd. De voorstellen zullen worden geëvalueerd op basis van uitmuntendheid, effect, kwaliteit, en doelmatigheid in de uitvoering. Ze zullen worden beoordeeld op ethische, juridische of maatschappelijke aspecten door een groep deskundigen op het gebied van ethische en juridische kwesties met betrekking tot defensie.

De ondertekening van de eerste subsidieovereenkomsten staat gepland voor eind 2017. De Commissie zal jaarlijks de voortgang bij de uitvoering van de voorbereidende actie beoordelen.

Behaalde mijlpalen:

- akkoord met het Europees Parlement en de Raad over de 25 miljoen EUR voor de voorbereidende actie voor 2017;

⁸ COM(2017)2262.

⁹ De maatregelen worden bepaald in de technologieclusters van autonome platforms, C4ISR (commando, controle, communicatie, computers, inlichtingen, surveillance en verkenning), effecten, troepenbescherming en militaire systemen.

- vaststelling van het financieringsbesluit inzake de lancering van de voorbereidende actie;
- akkoord over het werkprogramma en de voorwaarden voor deelname (weerspiegeld in de uitnodiging tot het indienen van voorstellen en de modelsubsidieovereenkomst);
- ondertekening van de delegatieovereenkomst met het EDA;
- publicatie van de eerste oproepen voor het indienen van voorstellen. De oproepen richten zich hoofdzakelijk op een technologisch demonstratiemodel voor onbemande systemen in een maritieme omgeving en op troepenbescherming en militaire systemen.

Volgende stappen:

- ondertekening van de eerste subsidieovereenkomsten - december 2017;
- zekerstellen van de begroting voor de jaren 2018 en 2019, teneinde tot een totaalbedrag van 90 miljoen EUR voor de periode 2017-2019 te komen.

b. Richting een speciaal EU-onderzoeksprogramma op het gebied van defensie

Hoewel het een essentiële eerste stap is, zal de voorbereidende actie beperkt zijn in tijd en reikwijdte. De actie heeft tot doel de toegevoegde waarde van door de EU gefinancierde O&T op het gebied van defensie aan te tonen en de weg te effenen voor een speciaal EU-onderzoeksprogramma op het gebied van defensie tijdens het volgende MFK (na 2020). Deze overgang zal gepaard gaan met een uitgebreide raadpleging van alle belanghebbenden, met inbegrip van de EU-instellingen. Als bijdrage aan deze dialoog zal de Commissie ook overleg plegen met de in het kader van de voorbereidende actie opgerichte deskundigengroep inzake de onderdelen die van essentieel belang zijn voor het toekomstige programma voor defensieonderzoek.

In het toekomstige programma voor defensieonderzoek zal de nadruk liggen op gerichte onderzoeksactiviteiten die de ontwikkeling van defensiegerelateerde producten en innovatieve technologieën ondersteunen. Het moet vermogensgestuurd zijn en zich richten op cruciale defensietechnologieën en onderzoek naar verkennende en disruptieve factoren, en het potentieel hebben om het technologisch leiderschap van de Europese defensie-industrie te versterken. De lidstaten zullen, met hulp van het EDA, de prioriteiten inzake defensievermogens en O&T vaststellen. De Commissie zal in het toekomstige programma voor defensieonderzoek rekening houden met die prioriteiten. Projecten zullen worden geselecteerd met hulp van deskundigen op grond van vastgestelde criteria, zoals uitmuntendheid en effect, en doorgaans geldt een eis van transnationale samenwerking waaraan moet worden voldaan. Het toekomstige programma beoogt een brede participatie van verschillende actoren aan te trekken, met inbegrip van kmo's.

De exacte relatie met de opvolger van Horizon 2020 moet nog worden bepaald. De financiering van het programma voor defensieonderzoek moet gescheiden zijn van en geen invloed hebben op het programma voor civiel onderzoek.

Om te voldoen aan de verwachtingen van de bevolking en als weerspiegeling van het hoge ambitieniveau, heeft het toekomstige programma voor defensieonderzoek een ambitieus budget nodig. In het Europese defensieactieplan heeft de Commissie een referentiebedrag van 500 miljoen EUR per jaar genoemd. Dit zou de EU tot een van de grootste investeerders in O&T op het gebied van defensie in Europa maken en de eerste investeerder in gezamenlijk defensieonderzoek.

De ervaring met het beheer van het proefproject en de voorbereidende actie zal een leidraad bieden bij het bepalen van de toekomstige rol van het EDA en het overkoepelend beheer van het toekomstige programma in de context van een vervolgprogramma. Met inachtneming van bestaande structuren en deskundigheid zullen verschillende opties in overweging worden genomen om de belanghebbenden uit de industrie te betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van het programma.

Volgende stappen:

- voortzetting van de dialoog met de lidstaten, het Europees Parlement, de Raad, het EDA, de industrie, organisaties op het gebied van O&T en overige belanghebbende partijen bij de voorbereiding van het programma;
- vaststelling van het voorstel in 2018 met het oog op het volgende MFK.

4. Richting het vermogensonderdeel van het fonds: bevorderen van gezamenlijke ontwikkeling en gezamenlijke aankoop van cruciale defensievermogens

Er zijn sterke economische argumenten voor gezamenlijke ontwikkeling en aankoop, maar evenzo zijn er sterke uitdagingen. Samenwerkingsprogramma's voor ontwikkeling en aankoop vereisen een gezamenlijke beoordeling van de dreigingen en behoeften en een doeltreffend partnerschap tussen de deelnemende lidstaten en de industrie. Gezamenlijke investeringen in de ontwikkelings- of in de aanbestedingsfase vereisen ook een bepaalde mate van synchronisatie van nationale defensieplanningen en begrotingscycli. Hoge aanloopkosten en een lange looptijd van een project kunnen het nemen van belangrijke investeringsbeslissingen ontmoedigen.

Enkele ontwikkelingsprojecten op het gebied van defensie die essentieel waren voor de realisering van toekomstige cruciale vermogens konden niet worden voltooid, ondanks dat de financiering voor de eerste fasen van O&T al rond was. Het is daarom met name belangrijk de kloof tussen onderzoek en ontwikkeling te dichten, dat wil zeggen ervoor te zorgen dat de resultaten van onderzoek verder ontwikkeld worden in de richting van het benodigde vermogen. Deze fase in de cyclus behelst belangrijke technische en financiële risico's, die afzonderlijke lidstaten misschien niet willen of kunnen nemen. Met name het ontwikkelen en testen van proefmodellen brengt hoge aanloopkosten met zich mee, terwijl de technologische risico's in dat stadium nog steeds aanzienlijk zijn. In samenwerkingsprogramma's zijn deze obstakels eenvoudiger te overwinnen, wat vaak leidt tot de succesvolle levering van technisch hoogstaand materieel dat momenteel door de strijdkrachten van de lidstaten worden gebruikt.

De Europese samenwerking op het gebied van rakettechnologie is hiervan een goed voorbeeld: investeringen zoals in de Storm Shadow/SCALP-kruisraketten of de Meteor en IRIS-T lucht-luchtraketten laten zien dat gezamenlijke programma's in aanzienlijke mate kunnen bijdragen aan het bereiken van economische schaalvoordelen, normalisering en interoperabiliteit.

De Meteor, in 2016 in gebruik genomen door de Zweedse luchtmacht, wordt beschouwd als een van de meest geschikte BVR (voorbij de zichtbare afstand) lucht-luchtraketten. De raket is ontwikkeld om tegemoet te komen aan de behoeften van zes lidstaten (het Verenigd

Koninkrijk, Duitsland, Italië, Frankrijk, Spanje en Zweden), en ten minste drie Europese platforms zullen ermee worden uitgerust¹⁰.

Projecten als de Eurofighter Typhoon laten ook zien dat gezamenlijke Europese defensieprogramma's grotere economische voordelen met zich mee kunnen brengen. Een onderzoek naar het Typhoon-programma¹¹ schatte dat hiermee zo'n 100 000 banen in de deelnemende lidstaten werden ondersteund, met een hoog aandeel hooggekwalificeerde werknemers. Het programma leverde belangrijke technologische voordelen en nevenresultaten op, evenals vaardigheden die goed overdraagbaar zijn op andere sectoren, en droeg zelfs bij tot de introductie van moderne bedrijfspraktijken in de industrie.

Effecten van het vermogensonderdeel op de concurrentiepositie van de Europese defensie-industrie:

- het vaststellen van prioriteiten op het gebied van strategisch vermogen, hoofdzakelijk via het vermogensontwikkelingsplan in combinatie met een meerjarig financieringsschema, zou de industrie moeten stimuleren om te investeren in innovatie;
- het vermogensonderdeel zou de politieke besluitvorming over het opzetten van gezamenlijke programma's moeten bevorderen, de uitvoering ervan moeten versnellen en innovatie in de Europese defensietoeleveringsketens moeten stimuleren;
- het vermogensonderdeel zou moeten bevorderen dat actoren aan de vraagzijde worden samengebracht, wat uiteindelijk zal leiden tot gezamenlijke ondernemingen in de industrie en een mogelijke consolidatie van het Europees industrieel landschap;
- het vermogensonderdeel zou gezamenlijke aanschaf moeten stimuleren. Dit stelt de Europese defensie-industrie in staat schaalvoordelen te behalen en versterkt op die manier de mondiale concurrentiepositie van de Europese defensie-industrie.

a. Stimulering van gezamenlijke ontwikkeling door middel van het industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie

Het vermogensonderdeel wordt gestuurd door de lidstaten en hun behoeften en middelen. De EU kan echter de nationale financiering aanvullen en voorzien in stimuleringsmaatregelen voor het opzetten van gemeenschappelijke ontwikkelingsprojecten. Het huidige voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de vaststelling van een industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie is een belangrijke stap in die richting. Het voorstel voorziet in een begroting van 500 miljoen EUR voor twee jaar, met 245 miljoen EUR voor 2019 en 255 miljoen EUR voor 2020.

Het industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie zal een deel van de ontwikkelingskosten medefinancieren. Een bedrag van 500 miljoen EUR uit hoofde van het programma zou derhalve tot een aanzienlijke totale investering van ten minste 2,5 miljard EUR kunnen leiden gedurende de twee jaar in de ontwikkelingsfase van gezamenlijke defensievermogens.

Het industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie zal de industrie ondersteunen in de ontwikkelingsfase van gezamenlijke investeringen in hoogwaardige producten en technologie. Het programma zou tevens de spin-in van commerciële innovatie in

¹⁰ Eurofighter Typhoon, Dassault Rafale en Saab Gripen. De plaatsing ervan op de Lockheed F-35 Lightning II is eveneens voorzien.

¹¹ Hartley, *The industrial and economic benefits of Eurofighter Typhoon*, Universiteit van York, York, 2008.

toekomstige defensieprojecten kunnen ondersteunen, zoals kunstmatige intelligentie, big data, cyberdefensie, robotica en het gebruik van supercomputers.

De door de begunstigden van het programma ontwikkelde gezamenlijke projecten zullen moeten bijdragen aan het voldoen aan de veiligheidsbelangen van de EU, hoofdzakelijk in het licht van de prioriteiten op het gebied van vermogen die door de lidstaten gemeenschappelijk op EU-niveau zijn overeengekomen (middels het vermogensontwikkelingsplan), waarbij zij ook rekening houden met de Europese regionale of multilaterale samenwerking met betrekking tot de strategische prioriteiten van de EU. Geleid door de doelstelling om de concurrentiepositie van onze defensie-industrieën te vergroten, zouden zij een bijdrage moeten leveren aan het behalen van het ambitieniveau op het gebied van veiligheid en defensie zoals vastgesteld in de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie wat crisisbeheersing en de bescherming van Europa betreft.

Het programma zal een aanvulling bieden op het onderzoeksonderdeel door acties te steunen die gericht zijn op activiteiten na afloop van de onderzoeksfase, op basis van op gemeenschappelijke technische eisen. Het zal de industrie bijstaan in het starten van gezamenlijke ontwikkelingsprogramma's of het opwaarderen van bestaande programma's, door middel van maatregelen die een bijdrage leveren aan de vaststelling van gemeenschappelijke technische eisen, haalbaarheidsstudies, het ontwikkelen van prototypen en tests. Het programma kan ook gebruikt worden voor EU-brede uitdagingen op industrieel en technologisch gebied, teneinde de diversiteit van de Europese technologische en industriële basis te benutten. Het zou innovatieve kmo's moeten ondersteunen en moeten faciliteren dat zij worden opgenomen in de Europese toeleveringsketens. Het zou de versnippering, die een belemmering vormt voor schaalvoordelen en grensoverschrijdend gebruik, moeten verminderen. Financiële steun zal met name worden verleend in de vorm van subsidies of financiële instrumenten. Het programma zal slechts een deel van de ontwikkelingskosten dekken.

Het programma bestrijkt in eerste instantie de periode 2019-2020. Alleen projecten van ten minste drie bedrijven uit ten minste twee lidstaten zullen in aanmerking komen voor subsidie. De gezamenlijke projecten kunnen worden beheerd door een projectmanager die wordt gekozen door de lidstaten die het project mede financieren. Het programma zal verschillende soorten projecten omvatten. Zowel grootschalige bedrijven als kmo's in de defensiesector moeten van het programma kunnen profiteren, zodat de inclusiviteit met betrekking tot ondernemingen en lidstaten gewaarborgd is. Op die manier wordt de grensoverschrijdende samenwerking tussen industrieën versterkt en wordt bijgedragen aan het concurrentievermogen van de industriële defensiesector als geheel. Daarom zal een gedeelte van het totale budget worden bestemd voor projecten die de grensoverschrijdende participatie van kmo's mogelijk maken.

Tijdens het volgende MFK zal een omvangrijker programma worden voorbereid dat rekening houdt met de ervaringen uit de eerste fase. Het toekomstige programma kan een breder scala aan projecten bestrijken dan het huidige programma, dat beperkt is in bereik en looptijd.

Wat het beheer van het programma betreft, zal de Commissie verantwoordelijk zijn voor de algehele uitvoering van het programma. Bepaalde taken kunnen echter worden toevertrouwd aan een uitvoerende instantie. Het EDA zal een sleutelrol vervullen in het vaststellen van prioriteiten op het gebied van vermogen en de harmonisatie van technische eisen. Het zal als waarnemer deelnemen in het programmacomité, dat bestaat uit vertegenwoordigers uit de lidstaten, en in een adviesgroep bestaande uit vertegenwoordigers uit de industrie en overige deskundigen in de defensiesector. Ook zal het EDEO worden betrokken bij het programma, waaronder bij de werkzaamheden van het programmacomité, volgens de hierop van

toepassing zijnde regels. Het programmacomité zal aan de Commissie advies uitbrengen over het jaarlijks werkprogramma en de toekenning van financiering aan geselecteerde gezamenlijke acties.

Het programma waarborgt dat er synergie bestaat met de permanente gestructureerde samenwerking. De permanente gestructureerde samenwerking is een van de belangrijke instrumenten in het Verdrag die bijdragen aan het bereiken van het ambitieniveau van de EU op het gebied van veiligheid en defensie, het versterken van het operationele vermogen van de EU en het ondersteunen van meer samenwerking en doelmatigheid in de ontwikkeling van defensievermogens. De in het kader van de permanente gestructureerde samenwerking ontwikkelde projecten waarborgen nauwere en doorlopende samenwerking tussen de ondernemingen in de verschillende lidstaten en dragen rechtstreeks bij aan de doelstellingen van het programma. Daarom wordt voor die projecten een verhoogd financieringspercentage voorzien.

Aangezien het programma zich echter richt op een breder scala aan projecten is deelname aan de permanente gestructureerde samenwerking geen voorwaarde om voor steun uit het programma in aanmerking te komen. Andere projecten die bijdragen aan de ontwikkeling van gezamenlijk overeengekomen prioriteiten op het gebied van vermogen, met inbegrip van projecten die worden uitgevoerd in het kader van het EDA of gebaseerd zijn op regionale samenwerking in lijn met de veiligheids- en defensiebelangen van de EU, kunnen ook voor steun in aanmerking komen.

Volgende stappen:

- besprekingen met lidstaten om te beginnen met de voorbereiding van de pijplijn van mogelijke projecten die in aanmerking komen voor steun onder het industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie;
- een snelle beoordeling en vaststelling door de medewetgevers. Om dit te bereiken zal een krachtige ondersteuning door het Europees Parlement en de Raad nodig zijn. De Commissie zal daarom voorstellen het industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie tot een van de wetgevende prioriteiten te maken die met voorrang door de drie instellingen zal worden behandeld. Indien er begin 2018 een overeenkomst bereikt is met het Europees Parlement en de Raad zou het eerste project in 2019 gefinancierd kunnen worden;
- voorbereiding van een ambitieuzer industrieel ontwikkelingsprogramma voor defensie in het volgend meerjarig financieel kader met een referentiebedrag van 1 miljard EUR per jaar, met als doel een significante jaarlijkse investering in gezamenlijke defensievermogens in Europa mogelijk te maken.

b. Naar de toekomst kijken: het pad effenen voor de gezamenlijke aankoop van vermogens

De ontwikkeling en aankoop van defensievermogens zijn inherent met elkaar verbonden, vooral waar het de financiering betreft. Om in aanmerking te komen voor steun uit hoofde van het industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie zal de industrie moeten aantonen dat lidstaten hebben toegezegd dat de verdere ontwikkeling van de in aanmerking komende actie gezamenlijk zal worden gefinancierd en dat het eindproduct of -technologie op een gecoördineerde manier zal worden afgenomen, met inbegrip van gezamenlijke afname indien van toepassing. Een dergelijke toezegging zorgt ervoor dat een bijdrage uit de EU-begroting slechts wordt toegekend aan projecten waarvan enerzijds redelijkerwijs verwacht mag worden dat de ontwikkeling ervan tot afname leidt en dat dit anderzijds plaatsvindt op

een gezamenlijke manier, zodat de investeringen optimaal worden benut en synergie gewaarborgd is.

De aankoop blijft de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Verder onderzoek naar stimuleringsmaatregelen is derhalve noodzakelijk om meer gezamenlijke aankoop van defensiematerieel in gang te zetten, hetgeen voordelen oplevert wat betreft interoperabiliteit, schaalvoordelen, ondersteuning van een rendabele Europese industriële basis, besparingen tijdens de levenscyclus inzake onderhoud, logistieke ondersteuning, alsook opleidingsfaciliteiten en bevelstructuur. Dergelijke stimuleringsmaatregelen zouden ook oplossingen kunnen bieden met betrekking tot multinational materieel en gezamenlijk eigendom, die met name geschikt zouden kunnen zijn voor vermogens die niet permanent worden gebruikt (bijvoorbeeld strategische transportmiddelen).

Financiële toolbox

Hoewel de rol van de EU-begroting bij de aanschaf van defensievermogens noodzakelijkerwijs beperkt is, kan de Commissie de lidstaten in veel opzichten ondersteunen, met name door hen te helpen bij het inzetten van de meest geschikte en kostenbesparende regelingen voor de gezamenlijke aanschaf van defensievermogens. Gezamenlijke aankoopprojecten worden momenteel vooral afgesloten en uitgevoerd op ad hoc basis door de betrokken lidstaten. Kennis en beste praktijken inzake mogelijke financiële regelingen worden niet systematisch geregistreerd, genormaliseerd en gedeeld ten behoeve van alle lidstaten. Hoewel de lidstaten over veel nationale kennis en ervaring inzake het uitvoeren van een nationale aanbesteding op het gebied van defensie beschikken, ervaren zij een lacune met betrekking tot de expertise en instrumenten waar het gezamenlijke projecten betreft. Informatie over en instrumenten voor optimale financiële regelingen zijn niet op een centrale plaats beschikbaar. Elk gezamenlijk ontwikkelings- en aanbestedingsproject heeft unieke eisen en kenmerken, waardoor het niet juist zou zijn een uniforme benadering toe te passen. Een aantal bij gezamenlijke projecten aangetroffen uitdagingen is echter terugkerend van aard, en het zou daarom zinvol zijn over een kant-en-klaar instrumentarium te beschikken, evenals de expertise om te adviseren over het gebruik ervan in de specifieke context van een project, op verzoek beschikbaar. De Commissie heeft, in samenwerking met de lidstaten, enkele van de meest voorkomende problemen benoemd, en mogelijke manieren aangegeven om deze aan te pakken.

- Een eerste uitdaging is het creëren van synergieën en het synchroniseren van begrotingsuitgaven: samenwerking tussen lidstaten kan leiden tot synergieën en schaalvoordelen, maar het creëren van een dergelijke synergieën wordt vaak gehinderd door het gebrek aan synchronisatie bij de planning van de begrotingsbijdragen, hetgeen weer kan leiden tot vertragingen in de beschikbaarheid van fiscale middelen voor gezamenlijke projecten. Een manier om deze uitdaging aan te pakken is het bundelen van nationale middelen voor de financiering van specifieke gezamenlijke projecten¹², hetgeen de noodzakelijke mate van begrotingscoördinatie en -synchronisatie over een lange periode mogelijk maakt, en voorkomt dat er in een bepaald jaar geen fondsen beschikbaar zijn.
- Een tweede uitdaging is het op een rechtvaardige manier delen van risico's en kosten: de kosten van vermogensontwikkeling zijn aanvankelijk wellicht "voorbehouden" aan

¹² Een voorbeeld van een bundelingsmechanisme is het coöperatief financieel mechanisme van het EDA, waarvan de oprichting op 18 mei 2017 is goedgekeurd door de Ministerial Steering Board van het EDA. De onderhandelingen met de lidstaten inzake een programma-overeenkomst zullen op korte termijn beginnen.

het (mogelijk beperkt) aantal deelnemende lidstaten, ondanks het feit dat dit daarna voordeel oplevert voor andere lidstaten (bijvoorbeeld rechtstreekse aankopen). Het is mogelijk mechanismen te ontwikkelen waarin deze lidstaten via een mechanisme ter dekking van ontwikkelingskosten "gecompenseerd" worden, door andere lidstaten die aan de aanbesteding van een vermogen deelnemen. Hierbij hoort ook de mogelijkheid tot het opzetten van projectgerelateerde financieringsinstrumenten. Zo nodig kunnen deze instrumenten ook gebruikt worden voor een projectgerelateerde uitgifte van kapitaalinstrumenten (eigen of vreemd vermogen) om zo een meer flexibele structuur mogelijk te maken en te waarborgen dat middelen volledig beschikbaar zijn op het moment dat zij nodig zijn.

- Een derde uitdaging is het vermijden van financiële beperkingen in de toeleveringsketen: vermogensontwikkeling wordt uitgevoerd door verschillende onderdelen van de defensietoeleveringsketen - leveranciers van grote systemen als hoofdcontractanten, maar ook kmo's en intermediaire bedrijven als subcontractanten. De laatste groep ondervindt mogelijk problemen bij de toegang tot de benodigde financiering. Als oplossing voor dit probleem zouden gerichte financiële instrumenten, zoals borgstellingen, kunnen worden gebruikt ter dekking van leningen aan (sub)contractanten in de defensie-industrie.
- Tot slot kan verdere optimalisering en toegevoegde waarde van samenwerking tussen de lidstaten worden bereikt door onderzoek te doen naar alternatieve structuren voor de uiteindelijke eigendom van de vermogens (zoals gezamenlijke eigendom of leaseconstructies).

De hierboven genoemde instrumenten zullen gezamenlijk deel uitmaken van de financiële toolbox van het Europees Defensiefonds. De financiële toolbox zal voorzien in de verschillende soorten regelingen die door de lidstaten kunnen worden gebruikt bij het aanpakken van uitdagingen op het gebied van gezamenlijke ontwikkeling en aanbesteding vanuit een financieel perspectief. De financiële toolbox, waarvan het gebruik door lidstaten op vrijwillige basis plaatsvindt, zal met name voorzien in een reeks gestandaardiseerde en vooraf vastgestelde financiële instrumenten die door de lidstaten op een flexibele manier kunnen worden gebruikt voor de gezamenlijke financiering van de projecten die in de prototypenfase steun uit de EU-begroting ontvangen, maar is hiertoe niet beperkt.

Er zal op korte termijn met lidstaten een ad-hoc comité worden opgericht om kant-en-klare, gestandaardiseerde instrumenten te ontwikkelen, die ervoor moeten zorgen dat de instrumenten van de financiële toolbox snel ingezet kunnen worden waar de lidstaten besluiten ze te gebruiken. De instrumenten omvatten onder andere onderdelen zoals gestandaardiseerde sjablonen, conceptlijsten van voorwaarden, standaardinstrumenten voor het oprichten van projectgerelateerde financieringsinstrumenten of sjablonen voor vereiste raamwerkovereenkomsten. Het ad hoc comité zal bestaan uit vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie en Financiën/Economie, vertegenwoordigers van het EDEO, het EDA¹³ en andere relevante belanghebbenden. Bestaande structuren, mechanismen en de door de lidstaten opgedane ervaring met gezamenlijke financiering van defensieprojecten, zullen zo veel mogelijk worden benut teneinde beste praktijken te waarborgen en overlappings te vermijden. De Commissie zal dit werk ondersteunen, een beroep doen op de aanwezige deskundigheid inzake gebruik van vergelijkbare instrumenten op andere beleidsterreinen, en assisteren bij de aanpassing van deze instrumenten aan de defensiecontext.

¹³ Daartoe zal in het bijzonder maximaal gebruik worden gemaakt van de expertise van het EDA op het gebied van het opzetten van het coöperatief financieel mechanisme.

De Commissie zal bovendien een interne taskforce oprichten om de lidstaten, op verzoek, te assisteren bij het gebruik van de financiële toolbox voor specifieke gezamenlijke aanbestedingsprojecten. Zo zal zij bijvoorbeeld adviseren over de voordelen van het gebruik van verschillende soorten financieringsmechanismen voor projectgerelateerde financieringsinstrumenten, met inbegrip van voorschotten op aandelen en overbruggingsfinanciering door het uitgeven van kapitaalmarktinstrumenten. Ook zal de task force beschikbaar zijn als één-loket dat gebruik kan maken van de expertise van de Commissie op andere voor gezamenlijke aanbestedingsprojecten relevante terreinen, zoals de naleving van EU-wetgeving inzake concurrentie en defensie-aanbesteding of de statistische behandeling in fiscale jaarrekeningen. Als zodanig zou de taskforce een één-loket bieden voor de terreinen waarop de Commissie expertise heeft, door het verlenen van adviserende, administratieve en, indien nodig, ook financiële diensten op verzoek aan die lidstaten die gezamenlijke aanbestedingsprojecten willen aangaan¹⁴. Op die manier kan de Commissie optreden als een betrouwbare partner voor de lidstaten bij het opzetten van gezamenlijke aanbesteding in defensievermogens.

Als we verder vooruit kijken, zullen ook de voordelen van de oprichting van een permanente financiële structuur, die verder gaat dan de specifieke projectcontext, onderzocht worden. Een dergelijke permanente structuur zou, afhankelijk van het ontwerp en het financiële profiel, extra financiële stimulansen kunnen bieden voor gezamenlijke ontwikkeling en aanbesteding van vermogens door de lidstaten, met inbegrip van de integratie ervan in het algehele fiscale kader¹⁵. Afhankelijk van de definitieve vorm die de mogelijk toekomstige permanente gestructureerde samenwerking aanneemt, en gelet op het inclusieve karakter ervan, zou ook de mogelijkheid om belangrijke aspecten van de financiële toolbox samen te voegen met het kader van de permanente gestructureerde samenwerking, overwogen kunnen worden.

Volgende stappen:

- creëren van een ad-hoccomité met lidstaten en relevante belanghebbenden met als doel het ontwikkelen van een gestandaardiseerd eerste instrumentarium dat deel uitmaakt van de financiële toolbox;
- creëren van een interne taskforce van de Commissie, die optreedt als één-loket waar lidstaten terecht kunnen voor ondersteuning bij specifieke gezamenlijke aanbestedingsprojecten, waaronder inzet van de financiële toolbox en overige adviserende, financiële en administratieve diensten;
- verder onderzoek naar de mogelijke oprichting van een permanente financiële structuur die verder gaat dan de projectcontext, teneinde extra financiële stimulansen te bieden voor gezamenlijke vermogensontwikkeling.

¹⁴ Hierbij moet worden opgemerkt dat het verlenen van bepaalde diensten door de Commissie, bijvoorbeeld financiële diensten, een mandaat vereist dat past binnen de van toepassing zijnde jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie.

¹⁵ Zoals vermeld in het Europees defensieactieplan: "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 beïnvloeden."

5. Ondersteuning van geïntegreerde Europese toeleveringsketens en concurrerende kmo's

Hoewel de vermogensontwikkeling volledig door lidstaten wordt gefinancierd, draagt de industrie vaak ook een belangrijk deel van het risico. Dit is met name een uitdaging voor de kleinere leveranciers, die hun productiecapaciteit vaak moeten aanpassen en regelmatig moeten moderniseren afhankelijk van de variabele vraag, terwijl ze zich tegelijkertijd in de voorste gelederen van de innovatiecurve bevinden. Deze spelers zijn een cruciaal onderdeel van de defensietoeleveringsketen, en de uitdagingen waar zij mee te maken krijgen, kunnen van invloed zijn op het succes van de ontwikkelingsprogramma's. Daarnaast kunnen dit soort uitdagingen optreden tijdens de ontwikkelingsfase, maar ook tijdens de daaropvolgende aanbesteding.

De vermogensontwikkeling wordt niet alleen uitgevoerd door leveranciers van grote systemen die optreden als hoofdcontractanten, maar ook door kmo's en mid-capondernemingen, die vaak als subcontractant optreden. Derhalve zal er vaak een hele keten zijn van onderling verbonden ondernemingen die bij het proces betrokken zijn. Indien één onderdeel in de keten geconfronteerd wordt met individuele financieringsbeperkingen bij het realiseren van de benodigde bedrijfsinvesteringen of het verkrijgen van voldoende werkkapitaal, kan dit een stijging veroorzaken in de totale ontwikkelingskosten en/of de marginale productiekosten. Ook kan het leiden tot vertragingen in de vermogensontwikkeling of aanbesteding.

Tegelijkertijd heeft innovatie in defensie, gezien de nieuwe technologische uitdagingen in de sector (van kunstmatige intelligentie tot robotisering), vaak zijn oorsprong in startende ondernemingen die in sommige gevallen niet in eerste instantie op defensie gericht zijn. Gepaste financiële instrumenten, zoals durfkapitaal of aandelen, zouden behulpzaam kunnen zijn bij de ontwikkeling van concurrerende Europese technologieën die cruciaal zijn voor de Europese autonomie op het gebied van veiligheid en strategie.

Alle instrumenten van het Europees Defensiefonds zullen worden aangesproken om het potentieel aan kmo's en kleinere onderaannemers te benutten in zowel het onderzoeks- als het vermogensonderdeel. Zowel de voorbereidende actie als het toekomstige Europees programma voor defensieonderzoek zullen een brede participatie van actoren aantrekken, met inbegrip van kmo's. Het industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie garandeert dat een gedeelte van de totale begroting ten goede zal komen aan projecten die de grensoverschrijdende deelname van kmo's mogelijk maken. Op die manier zal het programma de opname van kmo's in Europese toeleveringsketens ondersteunen.

Hoewel er veel werk is verzet om de grensoverschrijdende markttoegang van kmo's en onderaannemers te ondersteunen en hun integratie in bestaande of nieuw op te zetten toeleveringsketens te bevorderen, moet er zowel op Europees als op nationaal niveau meer gedaan worden. Hiervoor is een reeks maatregelen nodig die de grensoverschrijdende markttoegang ondersteunen, met inbegrip van maatregelen die:

- de versnippering verminderen en het functioneren van een eengemaakte markt op defensiegebied verbeteren;
- steun verlenen in het kader van Europese structuur- en investeringsfondsen of centraal beheerde EU-programma's;
- de toegang tot financiering van de Europese Investeringsbank, het Europees Investeringsfonds en andere actoren die het kredietverleningsbeleid van deze instellingen volgen, met inbegrip van nationale stimuleringsbanken, verder faciliteren met een bijzondere focus op innovatie door middel van instrumenten als aandelen en durfkapitaal; en die

- de ontwikkeling van regionale clusters via het Europees netwerk van defensiegerelateerde regio's ondersteunen¹⁶.

Financiële instrumenten ter ondersteuning van kmo's en mid-capondernemingen

Het door de Commissie voorgestelde industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie voorziet in de mogelijkheid van financiële instrumenten ter ondersteuning van kmo's en midcap-ondernemingen, teneinde de kloof tussen onderzoek en ontwikkeling te dichten. Deze financiële instrumenten zouden kunnen worden uitgevoerd met de EIB-groep (met inbegrip van het EIF voor innovatieve kmo's en startende ondernemingen) of andere relevante partners.

Teneinde bij te dragen aan het benutten van nieuwe kansen voor verschillende onderdelen van de toeleveringsketen, en overeenkomstig de interne beperkingen van het instituut, is de EIB-groep al bezig investeringen op het gebied van veiligheid en defensie te ondersteunen, met name op drie gebieden: i) RDI (onderzoek, ontwikkeling en innovatie) van technologie voor tweërlei gebruik, met inbegrip van cybersecurity en vaccins, voor zover deze investeringen gemotiveerd worden door de commerciële exploitatie ervan in civiele toepassingen; ii) bescherming van fysieke infrastructuren, zoals bewaking, en toegangscontrole in de energie-, transport- en stedelijke sectoren en iii) infrastructuur op het gebied van telecommunicatie en informatie, met inbegrip van (vaste, mobiele en satelliet) breedbandnetwerken, gegevenscentra en computersystemen. Het Europees Investeringsfonds heeft onlangs overeenkomsten afgesloten op het gebied van durfkapitaal om startende ondernemingen op het gebied van veiligheid en defensie te ondersteunen. De EIB zal zijn bijdrage aan de EU-agenda inzake veiligheid en defensie verder intensiveren. Dit omvat, als een eerste stap, toename van de steun voor technologie voor tweërlei gebruik, meer financiering van maatregelen op het gebied van civiele bescherming, zoals het versterken van de fysieke, cyber- en biodefensieve infrastructuur, als ook de uitbreiding van steun voor investeringen die aanvullend zijn op veiligheids- en defensieactiviteiten. Als tweede stap zal de bank, in het licht van de noodzakelijke veranderingen in zijn overkoepelend beleid, een solide zorgvuldigheidsstelsel ontwikkelen, ter ondersteuning van investeringen in de veiligheidssector binnen de Unie.

Waar de toegang tot financiële middelen voor bepaalde defensiegerelateerde activiteiten mogelijk nog steeds beperkt wordt door bestaande leenbeperkingen, zou de rol die de nationale of regionale stimuleringsbanken kunnen spelen bij het inzetten van relevante financiële instrumenten, verder onderzocht kunnen worden. Hierdoor zal de toegang van kmo's in de toeleveringsketens tot het verkrijgen van de benodigde financiering, verbeterd worden. Een aantal van deze stimuleringsbanken is al in staat actief steun te verlenen aan projecten in de nationale defensiecontext en doet dit ook. Voorbeelden van gesteunde projecten variëren van publiek-private samenwerkingsstructuren voor militaire diensten tot militaire vermogens, zoals pantservoertuigen. De Commissie zal onderzoeken op welke manier relevante financiële instrumenten in het volgende MFK het best kunnen worden ingezet.

Gebruik van structurele fondsen en slimme specialisatie

De financieringsprogramma's van de Unie, met name de Europese structuur- en investeringsfondsen, kunnen eveneens een belangrijke rol spelen in het bevorderen van geïntegreerde toeleveringsketens. Zoals uiteengezet in het Europees defensieactieplan, werkt de Commissie momenteel aan het bevorderen van door de structuurfondsen aangeboden

¹⁶ <https://www.endr.eu/>

financieringsmogelijkheden, die door lidstaten in de defensiesector kunnen worden aangewend voor zover deze bijdragen aan de doelstellingen van het fonds in kwestie, door:

- i) productieve investeringsprojecten te mede-financieren, en
- ii) de modernisering van de defensietoeveringsketens te ondersteunen.

De defensie-industrie kan bijdragen aan de doelstellingen van de Europese structuur- en investeringsfondsen, zoals de ontwikkeling van de regionale economieën bevorderen en vermenigvuldiging van grote investeringen in vaardigheden, banen, technologische en economische ontwikkeling.

Het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) kan investeringen bieden aan kmo's die direct of zijdelings in de defensiesector actief zijn, zolang zij bijdragen aan de hoofddoelstelling om de economische, sociale en territoriale cohesie van de Unie te versterken, voldoen aan het toepassingsgebied van de EFRO-steun en bijdragen aan de bestaande thematische doelstellingen¹⁷.

Investeringen in defensie-gerelateerde onderzoeks- en innovatieactiviteiten voor de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologieën komen bijvoorbeeld in aanmerking voor financiering door het EFRO, met name wanneer zij zijn verbonden aan de uitvoering van slimme specialisatie, wanneer de investering als hoofddoelstelling heeft bij te dragen aan de economische, sociale en territoriale cohesie van de Unie.

Verdere acties ter ondersteuning van kmo's in de defensiesector

De Commissie zal opvolging geven aan het verslag van de deskundigengroep inzake grensoverschrijdende toegang voor kmo's tot defensie- en veiligheidscontracten, gepubliceerd op 30 november 2016. De Commissie zal aanbevelingen vaststellen, gericht aan lidstaten en aanbestedende diensten aldaar, teneinde kmo's en onderaannemers op een reeks terreinen te ondersteunen, met inbegrip van:

- concrete maatregelen inzake de wijze waarop de aanbestedende diensten de grensoverschrijdende deelname en de deelname van kmo's en midcap-ondernemingen in aanbestedingsprocedures op defensiegebied kunnen faciliteren. Dergelijke maatregelen kunnen bestaan uit het verstrekken van vroegtijdige informatie over plannen en prioriteiten voor de lange termijn, door het publiceren van advertenties voorafgaand aan de aanbesteding, het ontwerpen van publieke aanbestedingsprocedures die de grensoverschrijdende deelname van kmo's faciliteren, training voor leveranciers en aanbieders, etc;
- industriële beleidsmaatregelen zoals het ontwikkelen van financieringssystemen die rekening houden met de behoeften van kmo's in de defensie-industrie, het aanbieden van informatie over kmo's en hun vermogens, het ondersteunen van de ontwikkeling van defensieclusters, het opbouwen van vaardigheden, het ondersteunen en uitvoeren van O&T-projecten met steun voor de deelname van kmo's.

Deze aanbevelingen worden naar verwachting eind 2017 aangenomen en besprekingen met de lidstaten zijn reeds begonnen. Aan de aanbevelingen zal opvolging worden gegeven door de industrie te betrekken in de ontwikkeling van een reeks beste praktijken die in de hele toeveringsketen gevolgd zouden moeten worden, teneinde concurrerende ondernemingen en de best mogelijke producten te krijgen, en tegelijk kansen te bieden aan onderaannemers uit

¹⁷ Zoals vastgesteld bij Verordening (EU) nr. 1301/2013.

heel Europa, ongeacht waar zij zich bevinden. De Commissie rekent op de actieve betrokkenheid van de industrie, en met name de hoofdcontractanten, in dit proces.

Volgende stappen:

- reserveren van een deel van het budget van het industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie voor projecten die de grensoverschrijdende deelname van kmo's mogelijk maken;
- rekening houden met de grensoverschrijdende participatie van kmo's in het kader van het voorbereiden van de voorstellen voor het volgende MFK;
- de EIB-groep zal op korte termijn de steun voor technologie voor tweërlei gebruik en meer financiering voor civiele beschermingsmaatregelen intensiveren, alsook de steun aan investeringen die aanvullend zijn op veiligheids- en defensieactiviteiten uitbreiden. Als tweede stap zal de bank, in het licht van de noodzakelijke veranderingen in zijn overkoepelend beleid, een solide zorgvuldigheidsstelsel ontwikkelen, ter ondersteuning van investeringen in de veiligheidssector binnen de Unie.
- waar de toegang tot financiële middelen voor bepaalde defensiegerelateerde activiteiten mogelijk nog steeds beperkt wordt door bestaande leenbeperkingen, zal de rol die de nationale of regionale stimuleringsbanken spelen bij het inzetten van relevante financiële instrumenten en op die manier de toegang van kmo's in de toeleveringsketens verbeteren, verder onderzocht worden in de context van het volgende MFK.
- bestaande mogelijkheden, geboden door zowel EU-financieringsprogramma's als nationale en regionale investeringsbanken, onder de aandacht brengen;
- samen met de industrie een reeks goede praktijken voor de gehele toeleveringsketen ontwikkelen.

CONCLUSIE

Het Europees Defensiefonds heeft reeds de eerste resultaten geleverd.

De voorbereidende actie inzake defensieonderzoek is operationeel, en voorziet in naar schatting 90 miljoen EUR gedurende drie jaar uit hoofde van het onderzoeksonderdeel. Het huidige voorstel voor een industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie zal hieraan tot 2020 500 miljoen EUR onder het vermogensonderdeel toevoegen, met de mogelijkheid om algehele investeringen van ten minste 2,5 miljard EUR te genereren in 2019.

Daarnaast is de Commissie bezig met de lancering van een aantal financiële instrumenten die spoedig zouden moeten leiden tot meer samenwerkingsprojecten tussen de lidstaten. De Commissie staat klaar om lidstaten te ondersteunen inzake specifieke gezamenlijke aanbestedingsprojecten.

De Commissie speelt haar rol. Het Europees Parlement en de Raad zouden het voorstel als prioriteit moeten goedkeuren. Lidstaten zouden 2018 moeten gebruiken om met spoed de pijplijn van te financieren projecten te bepalen en voor te bereiden.

Deze voorstellen en maatregelen maken deel uit van een stap voorwaarts in de richting van een nauwere defensiesamenwerking in Europa die in het komende MFK na 2020 geconsolideerd zal worden, wanneer het Europees Defensiefonds de helft van de gezamenlijke defensieprojecten in Europa zal vertegenwoordigen.

Door deze voorstellen draagt de Commissie bij aan de vorming van een Europese Unie die beschermt en verdedigt. Een ambitieus Europees Defensiefonds zal het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie ondersteunen, en de motor zijn die de ontwikkeling van een Europese Unie voor Veiligheid en Defensie op gang brengt.

BIJLAGE

Ondersteuning van samenwerking op het gebied van defensie via de financiële toolbox

De Commissie zal een actieve rol vervullen met betrekking tot de financiële toolbox. Zij zal een ad-hoccomité oprichten bestaande uit lidstaten en relevante belanghebbenden, met het doel de instrumenten van de financiële toolbox zo veel mogelijk te normaliseren, zodat zij snel ingezet kunnen worden in het kader van elk specifiek project. De Commissie zal daarnaast ook een taskforce oprichten die lidstaten, op verzoek, zal ondersteunen bij de toepassing van de financiële toolbox in het geval van specifieke gezamenlijke aanbestedingsprojecten. De Commissie zal op die manier een concrete bijdrage leveren aan de ondersteuning van lidstaten in de uitvoering van gezamenlijke aanbestedingsprojecten.

Normalisering van de financiële toolbox:

De uit te voeren werkzaamheden voor de normalisering van instrumenten in de financiële toolbox zullen rekening houden met bestaande praktijken, concepten en voorbeelden uit de nationale, multinationale en internationale context. Om overlapping te voorkomen, zouden bestaande structuren en mechanismen zo goed mogelijk aan de financiële toolbox gekoppeld moeten worden, terwijl zij tegelijkertijd beschikbaar blijven voor verschillende opties voor het kader dat wordt gebruikt.

Bundeling van begrotingsmiddelen

De eenvoudigste manier van bundeling zou zijn dat lidstaten die besluiten samen te werken in een defensieproject, financieel bijdragen via een nationaal onderdeel (bijvoorbeeld een bankrekening) van het aangewezen bundelingsmechanisme. Die fondsen zouden dan gebruikt kunnen worden voor de gezamenlijke financiering van specifieke samenwerkingsprojecten met een of meer andere lidstaten. Er zijn reeds enkele voorbeelden van bundeling op het gebied van defensie van kracht of in ontwikkeling, die een idee geven van de eventuele mogelijkheden. Met name de Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armements maakt gebruik van een eenvoudig bundelingsmechanisme, terwijl het Europees Defensieagentschap (EDA) momenteel bezig is met het opzetten van een coöperatief financieel mechanisme¹⁸, een soort bundelingsmechanisme dat onder andere de mogelijkheid zou bieden tot het uitwisselen van "terugvorderbare voorschotten" tussen de lidstaten. De Commissie zal verder werk verrichten, met name om te onderzoeken en beoordelen in hoeverre de bestaande mechanismen gecombineerd kunnen worden met meer geavanceerde instrumenten van de financiële toolbox.

Mechanisme voor kostendekking via een financieel instrument (SPV)

De kostendekking zou een vorm van "quasi-inkomsten" opleveren, die terugvloeien naar de oorspronkelijke investeerders (dat wil zeggen lidstaten die in de ontwikkeling van een vermogen geïnvesteerd hebben). Als die gebundeld zouden worden in een speciaal voor dit doel opgerichte entiteit (special purpose vehicle, SPV), zou de cash flow-structuur vergelijkbaar zijn met de financiering in het kader van een project. Voor een dergelijke SPV zouden twee verschillende structuren in aanmerking komen: i) aandelenfinanciering, waarbij elke in de ontwikkeling deelnemende lidstaat eenmalig een gelijk bedrag aan de SPV betaalt om de ontwikkelingskosten te dekken. Dit bedrag komt overeen met een aandelenparticipatie in de SPV; of ii) overbruggingsfinanciering, waarbij in de ontwikkeling deelnemende

¹⁸ Op 18 mei 2017 heeft de EDA-bestuursraad het coöperatief financieel mechanisme aangenomen als een EDA ad-hoc-CAT A-programma. De onderhandelingen met de lidstaten over een programma-overeenkomst zullen spoedig beginnen en worden naar verwachting afgerond in de komende maanden.

lidstaten kunnen besluiten een deel van de ontwikkelingskosten te financieren door het uitgeven van kapitaalmarktinstrumenten (bijvoorbeeld projectobligaties), en zo hun directe aandelenparticipatie in de SPV beperken. De Commissie zal verder werk verrichten op het gebied van de verschillende institutionele, financiële en juridische aspecten die voor de uitvoering van dergelijke structuren vereist zijn, met inbegrip van het opzetten van projectgerelateerde financieringsinstrumenten. Dit zou tot doel hebben het gebruik van die instrumenten te vergemakkelijken door middel van normalisering en uitwisseling van ervaring en beste praktijken.

Borgstellingen voor projectgerelateerde financiering van leveranciers

Borgstellingen zouden kunnen worden gebruikt voor de dekking van leningen aan (onder)aannemers. Een manier om borgstellingen te verlenen zou zijn dat de aan de aanbesteding deelnemende lidstaten een financieringsinstrument opzetten (bijvoorbeeld een SPV) en bijdragen bundelen, en op die manier een garantiefonds creëren. Een andere mogelijkheid voor de voorfinanciering van het garantiefonds zou vereisen dat deelnemende lidstaten een overgarantie afgeven, teneinde voldoende kredietverbetering te waarborgen. De Commissie zal verder werk verrichten, met name op het gebied van onderzoek naar de opties voor een meer institutionele samenwerking met publieke financiële instellingen, zoals stimuleringsbanken, bij de uitvoering van financiële instrumenten zoals borgstellingen.

Overige mogelijke instrumenten

Er bestaan al voorbeelden van gezamenlijk eigendom in de defensiesector, namelijk in het kader van de NAVO (bijvoorbeeld de multinationale multifunctionele tank- en transportvliegtuigenvloot en de strategische luchttransportcapaciteit). De ervaringen die daarmee zijn opgedaan zouden een nuttige basis kunnen vormen voor de verdere ontwikkeling van de in de financiële toolbox op te nemen instrumenten, die lidstaten zouden kunnen ondersteunen bij het uitoefenen van gezamenlijk eigendom. Daarnaast zouden leasecontracten ook een mogelijk bruikbare aanvulling zijn voor de financiële toolbox. Een vorm van leasing zou met name kunnen zijn dat lidstaten een leasecontract afsluiten met de particuliere sector en/of met een onderneming in gezamenlijk eigendom. Een leasecontract met een andere lidstaat of een derde land kan ook overwogen worden, met name wanneer deze landen ofwel in een bepaalde defensievermogen gespecialiseerd zijn en/of over reservecapaciteit beschikken. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn dat de EU (bijvoorbeeld de Commissie of een agentschap) vermogens (bijvoorbeeld goederen voor tweërlei gebruik) zou leasen van de particuliere sector (voor zover dit mogelijk is onder het Verdrag).

Projectspecifieke ondersteuning bij de uitvoering van de financiële toolbox:

De Commissie zal een interne taskforce oprichten die zal klaarstaan om de lidstaten te assisteren bij de toepassing van de financiële toolbox. De taskforce zal in staat zijn concrete assistentie en projectspecifieke input te verlenen. Voorbeelden van de soorten steun die de task force naar verwachting kan leveren worden hieronder samengevat.



Advies

- Aanpassing van gestandaardiseerde sjablonen
- Naleving van EU-wetgeving
- Financiële planning
- Verzameling van beste praktijken



Administratief

- Faciliteren van bijeenkomsten
- Centraal secretariaat
- Centraal informatieknoppunt



Financieel

- Beheer van fondsen / activa
- Uitgifte van schuldpapier
- Aanspreekpunt voor de EIB-groep / nationale stimuleringsbanken (NPB's)

Ondersteuning van de Commissie bij de tenuitvoerlegging van de financiële toolbox van het EDF