

## Het European Defence Action Plan

Dr. M.F.J. Houben – luitenant-kolonel der mariniers\*

Eind november heeft de Europese Commissie het *European Defence Action Plan* gepresenteerd. Eén aspect uit het actieplan, het Europees Defensiefonds, heeft vooral de aandacht getrokken. Er valt echter meer over het actieplan te zeggen en vooral van te vinden. Ik deel graag enkele observaties en overwegingen. Het eerste dat opvalt is dat de rationale van het actieplan helder en onomwonden wordt verwoord. Commissie-voorzitter Juncker riep in zijn State of the Union-speech op tot een 'Europe that protects, empowers and defends'. Dit betekent dat wij Europeanen meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor onze eigen veiligheid en moeten investeren in de kerncapaciteiten die ons in staat stellen om onszelf te beschermen, ons grondgebied te verdedigen en een tegenstander te kunnen afschrikken. De EU is een *security provider* die niet alleen in staat moet zijn om *soft security* te leveren, maar ook *hard security*. Dit uiteraard in samenwerking en complementariteit met de NAVO. Om invulling te kunnen geven aan die verantwoordelijkheid van een security provider in Europa en daarbuiten heb je strategische autonomie nodig. En die autonomie gaat verder dan het zelfstandig kunnen optreden of soevereine beslissingen nemen: het gaat ook om de industriële basis, het fundamentele onderzoek en de toegepaste kennisbasis die Europa in staat moet stellen om de capaciteiten ook te ontwikkelen en te bouwen. Dat is de strategische autonomie waar de EU naar op zoek is dat is het doel waaraan met dit actieplan mede invulling wordt gegeven. Opvallend ook is wat het Action

Plan *niet* is. Het Action Plan heeft de vorm van een *Communication* gekregen, het gebruikelijke instrument om een niet-juridisch bindend beleidsstuk of strategie te presenteren. Gaat het om een juridisch bindende regeling dan krijgt het doorgaans de vorm van een directief of een verordening. Het Action Plan is echter geen *Joint Communication* van de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie geworden. Sinds enkele jaren is er een groeiend gebruik dat Commissie en Hoge Vertegenwoordiger, bij beleidsterreinen die zowel interne als externe veiligheid raken of die *cross-sectoral* zijn, elkaar opzoeken en er een gezamenlijk project van maken. Voorbeelden hiervan zijn de cyberstrategie, de maritieme veiligheidsstrategie en het paper over capaciteitsontwikkeling en de mogelijkheid om het 'Instrument contributing to Peace and Stability' ook in te zetten voor de ontwikkeling van capaciteiten gerelateerd aan veiligheid en Defensie. Deze drie strategieën zijn in gezamenlijkheid met de Commissie opgelopen. Het grote voordeel van die joint-aanpak is dat zowel Commissie, de HV (European External Action Service) als de lidstaten betrokken zijn bij het proces, zich eraan committeren en ook gebonden zijn aan de strategie en hun activiteiten op dat vlak coördineren. De Commissie heeft er nu dus voor gekozen om, weliswaar in goed overleg met de Hoge Vertegenwoordiger en de lidstaten, vooral in te zetten op de Commissie-bijdrage en daarmee haar positie te markeren in het Europese krachtenveld.

### **Toegevoegde waarde van Europa voor Defensie**

Een uitdaging voor de lidstaten is dat decennialang bezuinigen op de defensiebegrotingen geleid heeft tot een situatie waarin 'the trend of shrinking defence budgets has been aggravated by inefficiencies in the way those budgets are used. The fragmentation of European markets

\* Op deze plaats vindt u afwisselend een column van Frans Matser, publicist, en dr. M.F.J. Houben, luitenant-kolonel der mariniers.

<sup>1</sup> Directive 2009/81/EC on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security.

leads to the unnecessary duplication of capabilities, organisations and expenditures'. Krijgsmachten in Europa zijn niet alleen kleiner geworden, maar *overall* ook minder doelmatig: de 28 EU-landen hebben 154 verschillende wapensystemen, de VS 27, en slechts 22 procent van de nationale defensiebudgetten wordt in de vorm van *collaborative equipment procurement* uitgegeven.

De EU zet in op meer samenwerking en de versterking van de industriële defensiebasis in Europa. Die versterking bestaat uit twee hoofdthema's: het versterken van de concurrentiekracht en het vergroten van het innovatief vermogen. Meer samenwerking is noodzakelijk om de *inefficiencies* in de investeringen te verminderen, waardoor landen meer *bang for the buck* krijgen. De versterking van de industriële defensiebasis vraagt om een serie maatregelen, van een betere toegang tot de defensiesector voor het MKB tot meer investeringen in de *defence supply chains* en het creëren van een eengemaakte defensiemarkt in Europa.

De Commissie mobiliseert hiervoor verschillende financiële instrumenten. Zo kan de Europese Investeringsbank leningen of bankgaranties verstrekken voor *dual-use activities*. Ook het Regionaal Ontwikkelingsfonds kan geld verstrekken voor defensie-gerelateerd onderzoek als onderdeel van een nationale, regionale of een 'slimme' specialisatiestrategie. In dit opzicht biedt dit actieplan diverse nieuwe mogelijkheden die de toegang tot kapitaal faciliteren voor het MKB en de bedrijven die in de defensie *supply chain* zitten. Om de kansen en de potentie die dit actieplan bevat ook ten volle te benutten is een intensieve dialoog tussen defensie en de industriepartners essentieel en kan het ook noodzakelijk zijn om tot nieuwe vormen van samenwerking te komen, waarbij naast defensie en industriepartners ook regionale en lokale overheden betrokken zijn.

### **Diverse carrots en een stick**

Het zijn echter niet alleen *carrots* die de Commissie de lidstaten voorhoudt. De *stick* waarmee de Commissie dreigt te gaan zwaaien is het Directief betreffende de verwerving van defensiematerieel.<sup>1</sup> De Commissie constateert dat een zeer aanzienlijk deel van de verwerving van defensiematerieel buiten de regels voor *EU public procurement* blijft. 'This means that there is still a significant untapped potential to generate further public savings and opportunities for jobs and growth'. De Commissie kondigt aan zich te zullen gaan concentreren op de effectieve implementatie van de twee defensie-directieven (het andere directief betreft de transfer van defensie-gerelateerde producten binnen de EU) 'including through enforcement'. Voegt de Commissie vervolgens de daad bij het woord, dan zal dat vergaande gevolgen hebben voor de verwerving van defensiematerieel. Het mantra zal dan worden *invest in commonality*. Opmerkelijk, ten slotte, is het commitment van de Commissie, dat op verschillende plekken in het actieplan zeer sterk tot uitdrukking wordt gebracht. In haar eigen woorden: 'the Commission is committed to complement, leverage and consolidate collaborative efforts by Member States in developing defence capabilities to respond to security challenges as well as to support the European defence industry', en 'The Commission is ready to engage at an unprecedented level in defence to support Member States. It will exploit the EU instruments, including EU-funding, and the full potential of the Treaties, towards building a Defence Union.' Dat zijn natuurlijk mooie woorden, die we pas echt gaan geloven wanneer de Commissie ook daadwerkelijk levert. Het zal duidelijk zijn dat de 'Defensie Unie' de stip op de horizon is waarop de Commissie zich oriënteert en waar Jean-Claude Juncker, bij gebleken succes, zijn plaats in de geschiedenisboeken mee zou verdienen. ■