

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2374

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Oprichting van het Europees Defensiefonds

Fiche: mededeling weerbaarheid in extern optreden EU (Kamerstuk 22 112, nr. 2375)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Oprichting van het Europees Defensiefonds

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie voor de oprichting van het Europees Defensiefonds;
Verordening tot instelling van een industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie ter ondersteuning van het concurrentievermogen en de innovatieve capaciteit van de defensie-industrie van de EU.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
7 juni 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017)295 (mededeling)
COM(2017)294 (verordening)
- d) *EUR-Lex*
Mededeling: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1497603301581&uri=CELEX:52017DC0295>
Verordening: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1497603343513&uri=CELEX:52017PC0294>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Verordening: Friends of the Presidency.
Mededeling: nog niet bekend.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Defensie, in nauwe samenwerking met Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Verordening: Artikel 173 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Mededeling: niet van toepassing
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Mededeling: niet van toepassing
Verordening: gewone wetgevingsprocedure – de Raad stemt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen
- j) *Rol Europees Parlement*
Mededeling: niet van toepassing
Verordening: medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 7 juni 2017 presenteerde de Commissie een mededeling over het Europees Defensiefonds (EDF) en een bijbehorende verordening voor het opzetten van een industrieel ontwikkelingsprogramma. Doel van het fonds is het ondersteunen van de verschillende fasen van capaciteitsontwikkeling: onderzoek, ontwikkeling en verwerving van strategische EU-defensiecapaciteiten. Voorbeelden van strategische capaciteiten die met de ondersteuning van het EDF kunnen worden ontwikkeld zijn *drones*, luchttankercapaciteiten, satellietcommunicatiecapaciteiten en cybercapaciteiten.

De mededeling en bijbehorende verordening betreffen een uitwerking van het Europese Defensieactieplan dat in november 2016 is gepresenteerd¹. Het fonds dat door de Commissie wordt voorgesteld bouwt voort op de *EU Global Strategy* en het *EU Implementation Plan on Security and Defence* van Hoge Vertegenwoordiger Mogherini waarin wordt vastgesteld dat de EU meer verantwoordelijkheid moet nemen voor haar eigen veiligheid. De huidige politieke en veiligheidssituatie rondom Europa vergt dat ook.

De Commissie stelt vast dat de Europese defensie-industrie te maken heeft met investeringen van onvoldoende kwaliteit en een ontoereikend investeringsniveau op het gebied van onderzoek en aanschaf van toekomstige capaciteiten. Bovendien werken lidstaten maar beperkt samen: meer dan 80 procent van de aanschaf en meer dan 90 procent van onderzoek en technologie vindt plaats op nationale basis. De Commissie acht het daarom van 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 defensiecapaciteiten. Deze coördinatie kan volgens de Commissie bijdragen aan efficiëntere nationale defensie-uitgaven, innovatie door het behalen van schaalvergroting maximaliseren, het risico op overlap verminderen, de interoperabiliteit tussen de strijdkrachten bevorderen en een grotere mate van standaardisatie van uitrusting stimuleren.

Het fonds dat door de Commissie wordt voorgesteld bestaat uit twee complementaire delen:

- 1) Een **onderzoeksdeel** ter financiering van gezamenlijk defensieonderzoek en relevante technologische ontwikkelingen. De Commissie wil hiermee samenwerking tussen de actoren op het gebied van onderzoek en technologie in Europa bevorderen en nationale onderzoeksprogramma's aanvullen. Voor de periode 2017 – 2019 wil de Commissie hiervoor bij wijze van proef € 90 miljoen reserveren in de EU-begroting. Dit is een eerste stap naar een volwaardig Defensieonderzoeksprogramma (*European Defence Research Programme*) na 2020 waarvoor de Commissie € 500 miljoen per jaar wil reserveren, conform het advies van de *Group of Personalities*². De Commissie wil voor dit programma in de loop van 2018 een voorstel presenteren. De financiering van het Defensieonderzoeksprogramma zal gescheiden zijn van het programma voor civiel onderzoek.
- 2) Een **capaciteitendeel** voor de financiering van de gezamenlijke ontwikkeling van capaciteiten. De Commissie presenteert hiervoor een verordening tot instelling van een industrieel ontwikkelingsprogramma (*«European Defence Industrial Development Programme»*) voor de periode 2019 – 2020. Om het concurrentievermogen van de defensie-industrie te versterken en de kloof te dichten tussen onderzoek en verwerving wil de Commissie delen van de ontwikkelingsfase van gezamenlijke projecten financieren. Het gaat hier bijvoorbeeld om het opstellen van technische specificaties, haalbaarheidsstudies en het ontwikkelen en testen van prototypes. De financiering bedraagt maximaal 20 procent van de totale kosten waar het gaat om de aankoop van prototypes. Overige gevallen kunnen voor 100 procent gefinancierd worden middels het EDF. Hiermee wil de Commissie samenwerking stimuleren in de beginstadia van de

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2302

² Een adviesgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de Europese defensie-industrie, overheden, kennisinstellingen en het Europees Parlement, die in februari 2016 een advies heeft uitgebracht over de mogelijke meerwaarde van een EU-gefinancierd defensie-onderzoeksprogramma. Zie hierover ook de Kamerbrief van Minister Hennis-Plasschaert van 23 maart 2016 over het *Group of Personalities* rapport (Kamerstuk 33 279, nr. 17).

industriële ontwikkelingscyclus, omdat aan deze fase technische en financiële risico's zijn verbonden die het benutten van onderzoeksresultaten belemmeren. De Commissie wil hiervoor in totaal € 500 miljoen uit het EU-budget vrijmaken (€ 245 voor 2019 en € 255 voor 2020). De Commissie stelt voor dat alleen projecten van een samenwerkingsverband van minimaal drie bedrijven uit minimaal twee lidstaten in aanmerking komen voor financiering. Het programma zal innovatieve midden en kleine bedrijven (mkb) moeten ondersteunen en moeten faciliteren dat zij worden opgenomen in de Europese toeleveringsketens. Projecten die in het kader van permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) worden uitgewerkt komen in aanmerking voor een verhoogd financieringspercentage (maximaal tien procentpunt hoger).

Voor de periode na 2020 stelt de Commissie een uitgebreider programma voor waarvoor de Commissie € 1 miljard per jaar wil reserveren.

Het onderzoeksdeel en het capaciteitendeel van het fonds worden geleidelijk ingevoerd. De onderdelen worden gecoördineerd door een coördinatieraad, waarin de Commissie, de Hoge Vertegenwoordiger, de lidstaten, het Europees Defensieagentschap en (mogelijk) de industrie worden samengebracht.

De Commissie wil daarnaast financiële instrumenten uitwerken om samenwerking te bevorderen bij het opstarten van gezamenlijke ontwikkelingsprogramma's van landen na afloop van de prototype-fase en de uiteindelijke aanschaf van capaciteiten. De instrumenten uit deze *financial toolbox* moeten nog in samenspraak met de lidstaten worden uitgewerkt. Hiervoor wordt een ad hoc comité in het leven geroepen waarin de lidstaten, de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en het Europees Defensieagentschap (EDA) vertegenwoordigd zijn. De Commissie voorziet daarnaast de oprichting van een interne *task force* die lidstaten kan adviseren over de inzet van de geschikte financiële instrumenten. Voorbeelden van de instrumenten die de Commissie voor ogen heeft, zijn het *poolen* van project-specifieke bijdragen van lidstaten, het afgeven van garanties en het uitgeven van leningen. Lidstaten kunnen hier op vrijwillige basis gebruik van maken. Op de langere termijn zal ook de opzet van een permanente financiële structuur onderzocht worden, die lidstaten extra financiële stimulansen kan bieden voor gezamenlijke aanbesteding en gezamenlijke ontwikkeling van capaciteiten.

De Commissie meent dat de bijdragen uit het EU-budget voor het industriële ontwikkelingsprogramma en de inzet van de instrumenten uit de *financial toolbox* kunnen resulteren in een «*multiplier-effect*», waardoor er uiteindelijk € 5 miljard per jaar kan worden gegenereerd voor investeringen in capaciteitsontwikkeling.

In aanvulling op het fonds voorziet de Commissie ook een aantal maatregelen die de grensoverschrijdende markttoegang van mkb-spelers en onderaannemers moet ondersteunen en hun integratie in toeleveringsketens dient te bevorderen. Voorbeelden hiervan zijn maatregelen ter versterking van de interne Europese defensiemarkt, alsmede de bevordering van investeringen in toeleveringsketens. Zo geeft de Commissie aan dat de Europese Investeringsbank (EIB) o.a. op korte termijn de steun voor technologie voor tweërlei gebruik en de financiering voor civiele beschermingsmaatregelen zal intensiveren. Ook wil de Commissie de inzet van het Europese Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI) verder onderzoeken en waar mogelijk faciliteren. Volgens de Commissie wordt het hierdoor voor het mkb uit de defensiesector makkelijker om investeringskapitaal aan te trekken. Daarnaast wil de Commissie investe-

ringen in de defensiesector bevorderen door de inzet van Europese structuurfondsen (*European Structural and Investment Funds* (ESIF) voor investeringsprojecten en de modernisering van de defensie toeleveringsketens. Deze maatregelen werden ook al in het Defensieactieplan genoemd dat de Commissie in november presenteerde.

b) Impact assessment Commissie

Er is – gelet op de urgentie van het voorstel (het verzoek van de Europese Raad aan de Commissie van 15 december 2016 om in de eerste helft van 2017 voorstellen te doen voor de oprichting van een defensiefonds) – geen effectbeoordeling ingediend.

Uit de ex-ante evaluatie bij de verordening tot instelling van een industrieel ontwikkelingsprogramma blijkt dat geen reeds bestaande wetgeving van toepassing is ter versterking van het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie die specifiek gericht is op de ontwikkelingsfase van defensiecapaciteiten. Eerdere evaluaties van de resultaatgerichtheid van vergelijkbare wetgeving zijn derhalve niet beschikbaar.

Ook is er voor het ontwerp van het industriële ontwikkelingsprogramma gekeken naar de *Preparatory Action* voor defensie-gerelateerd onderzoek. De ervaringen hiermee, met name op het gebied van beheer, zullen volgens de Commissie worden gebruikt voor de verdere vormgeving van het ontwikkelingsprogramma.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is voorstander van een sterke Europese samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie. De veiligheidssituatie is verslechterd, zowel aan de Oost- en Zuidflank van Europa. Vele uitdagingen, zoals terrorisme, cyberdreigingen, mensensmokkel en irreguliere migratie vereisen dat de EU meer verantwoordelijkheid neemt voor haar eigen veiligheid en doortastend kan optreden. Nederland is dan ook nauw betrokken geweest bij het opstellen van de *EU Global Strategy* en de uitwerking hiervan op veiligheids- en defensiegebied middels het *Implementation Plan on Security and Defence*. De voorstellen kunnen ervoor zorgen dat de lidstaten de strategische capaciteiten kunnen ontwikkelen en verwerven die de EU nodig heeft om meer verantwoordelijkheid te nemen voor haar eigen veiligheid. Dit komt ook de NAVO ten goede. De NAVO blijft de hoeksteen van ons veiligheidsbeleid, maar de EU moet beter toegerust, opgeleid en georganiseerd worden.

Nederland onderstreept het belang van een pragmatische bottom-up benadering waarbij praktische samenwerking (zowel operationeel, als op het gebied van capaciteitsontwikkeling) tussen de Europese lidstaten en in coördinatie met partners, zoals de NAVO, zo goed mogelijk wordt gefaciliteerd door de Europese instituties, in het bijzonder EDEO, EDA en de Commissie.

Nederland speelt op het gebied van Europese capaciteitsontwikkeling een vooraanstaande rol. Zo is Nederland *lead nation* voor het *Multi-Role Tanker Transport* (MRTT) project (een multinationaal samenwerkingsproject onder Nederlandse leiding voor de gezamenlijke verwerving, instandhouding en operationele inzet van tanker/transportvliegtuigen). Ook vervult Nederland een proactieve rol om defensie-gerelateerd onderzoek en innovatie te bevorderen.

Bilateraal werkt Nederland al ruime tijd op verschillende manieren samen met andere lidstaten om onder andere de interoperabiliteit, complementariteit en coherent optreden te bevorderen en waar mogelijk schaalvoordelen te realiseren. Een goed voorbeeld is de vergevorderde samenwerking tussen Nederland en België, maar ook de Nederlandse samenwerking met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is hier van belang. Nederland ziet de voordelen van het verder uitbouwen van deze praktische samenwerking, die zowel Nederland en Europa veel kan opleveren. Door slim samen te werken en middelen efficiënt te benutten, kunnen schaalvoordelen en grotere interoperabiliteit worden bereikt. Dit komt een coherent en effectief EU-optreden ten goede.

Nederland is voorts voorstander van een open, competitieve defensie markt. Nederland onderstreept daarbij het belang van een gelijk speelveld (*level playing field*). Maatregelen die bedrijven (waaronder het MKB) uit kleinere landen eerlijke kansen geven als hoofdaannemer of als toeleverancier maken daar deel van uit.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is van mening dat een sterker Europees veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) ook in het strategische belang van Nederland is. Het EDF draagt bij aan versterking van het GVDB. De voorstellen dienen bij te dragen aan het creëren van belangrijke randvoorwaarden hiervoor: een sterke Europese technologische en industriële defensiebasis en een open, competitieve en goed functionerende Europese defensie markt. Het fonds kan daarbij specifiek samenwerking tussen lidstaten bevorderen en kansen bieden voor de Nederlandse defensiesector. Ook kan het fonds bijdragen aan het terugdringen van de strategische capaciteitstekorten die zowel in EU als in NAVO-verband zijn vastgesteld.

Nederland acht het positief dat de Commissie binnen een kort tijdsbestek het voorstel voor een defensiefonds heeft kunnen uitwerken, inclusief het voorstel voor een industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie. De Commissie heeft daarbij ook inbreng van de lidstaten verwerkt. Nederland wil ervoor waken dat het fonds niet resulteert in additionele bureaucratie en financiële risico's voor Nederland door wederzijdse garantstellingen. Dit blijft een belangrijk aandachtspunt. Een ander belangrijk aandachtspunt is de eventuele samenhang met het *Cooperative Financial Mechanism* (CFM) dat recentelijk door EDA is opgericht³. Nederland wil, samen met andere lidstaten, zeker stellen dat het CFM en het verwachte Europees Defensiefonds (EDF), complementaire initiatieven zijn.

De Nederlandse inzet ten aanzien van de belangrijkste elementen van het fonds wordt hieronder toegelicht.

³ Tijdens de EDA-bestuursraad op 18 mei jl. is het *Coordinated Financial Mechanism* (CFM) als project gelanceerd. Het CFM is een resultaat van het EDA-onderzoek naar financiële en fiscale *incentives* ter verbetering van Europese defensiesamenwerking. Uit ervaring blijkt dat tussen de 10 á 20 procent van de EDA-projecten vertraging oploopt omdat de projectgelden van de deelnemende landen niet tijdig beschikbaar zijn. Doordat lidstaten op vrijwillige basis geld storten in het CFM kunnen volgens EDA de problemen, die veroorzaakt worden door de verschillende nationale budgetcycli, (gedeeltelijk) worden ondervangen. De insteek daarbij is dat door gebruik te maken van het CFM EDA-projecten kunnen worden opgestart en gefinancierd terwijl de lidstaten volledige zeggenschap behouden over de door hen gestorte gelden. Of Nederland aan het CFM zal deelnemen, wordt in een later stadium bepaald.

Het onderzoeksdeel van het fonds

Het onderzoeksdeel van het fonds is niet nieuw en is al in gang gezet door middel van de *Preparatory Action* voor defensie-gerelateerd onderzoek. Het kabinet beschouwt de *Preparatory Action* als een eerste, belangrijke stap naar een uiteindelijk regulier Defensie onderzoeksprogramma voor de periode na 2020. Nederland heeft de *Preparatory Action* daarom reeds verwelkomd en is voorstander van de gefaseerde benadering die de Commissie voorstaat. Door het onderzoeksprogramma voor defensie eerst te testen gedurende de periode 2017 – 2019 kan het uiteindelijke onderzoeksprogramma beter worden vormgegeven. In de mededeling wordt ook door de Commissie onderstreept dat de financiering van het programma voor defensieonderzoek gescheiden moet zijn van het programma voor civiel onderzoek. Nederland streeft ernaar dat met de komst van een defensie onderzoeksprogramma voldoende middelen beschikbaar blijven binnen de Europese begroting voor onderzoek op andere terreinen.

Het capaciteitendeel van het fonds: het industriële ontwikkelingsprogramma (verordening)

Nederland erkent de noodzaak om meer werk te maken van gezamenlijke capaciteitsontwikkeling. Nederland erkent ook dat de ontwikkelingsfase van capaciteitsprojecten aanzienlijke technische en financiële risico's kan behelzen, 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. Nederland acht het positief dat de Commissie door medefinanciering van de ontwikkelingsfase van projecten deze risico's gedeeltelijk wil ondervangen en hiermee een brug wil slaan tussen de fases van onderzoek en verwerving.

De Commissie stelt in de verordening voor om te beginnen met het ontwikkelingsprogramma in 2019 – 2020 en op basis van de opgedane ervaring te bouwen aan een ambitieuzer programma onder het volgende meerjarig financieel kader. Nederland staat positief tegenover deze benadering en het voorstel. De Commissie stelt terecht dat projecten die door het programma ondersteund worden zich dienen te richten op gezamenlijk vastgestelde capaciteitstekorten. Daarnaast vindt Nederland net als de Commissie dat het programma het innovatieve mkb moet ondersteunen en moet faciliteren dat zij opgenomen wordt in de Europese toeleveringsketen. Het bevorderen van een gelijk speelveld (*level playing field*), waarbij bedrijven (waaronder het mkb) uit kleinere landen eerlijke kansen krijgen als hoofdaannemer of als toeleverancier, is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Nederland meent dat het ontwikkelingsprogramma kansen kan bieden voor de Nederlandse defensiesector, zeker wanneer de toewijzingscriteria voor financiering uit het programma dusdanig kunnen worden geformuleerd dat grensoverschrijdende markttoegang voor mkb in de Europese toeleveringsketens wordt bevorderd. Nederland zal daarop aansturen.

De commissie heeft hiervoor als voorwaarde dat alleen projecten van een samenwerkingsverband van minimaal drie bedrijven uit minimaal twee lidstaten in aanmerking kunnen komen voor financiering, waarbij de subsidiabele entiteiten minimaal 50% eigendom moeten zijn van lidstaten of ingezetenen van de Europese Unie. Het is op dit moment nog niet helder wat voor gevolgen dit heeft voor de Nederlandse defensie- en veiligheidssector. Nederland zal beoordelen welke gevolgen dit heeft en de Commissie vragen om nadere toelichting van dit artikel. Voorts moet

het EDF wat Nederland betreft een positieve bijdrage leveren aan de standaardisatie en interoperabiliteit van systemen.

Voor het ontwikkelingsprogramma wil de Commissie voor de periode 2019 – 2020 in totaal € 500 miljoen uit het EU-budget vrijmaken (€ 245 voor 2019 en € 255 voor 2020). Om dit binnen het meerjarig financieel kader te bekostigen stelt de Commissie voor om bijdragen aan andere programma's te verlagen (herprioritering) en de niet-toegewezen marge van het EU-budget te gebruiken (zie ook 5 a «Consequenties EU-begroting»). Nederland ziet graag dat deze niet-toegewezen marge kan worden ingezet voor onvoorziene uitgaven en is dan ook geen voorstander van het gebruik hiervan.

Het capaciteitendeel van het fonds: de financial toolbox

De door de Commissie in de mededeling voorgestelde financiële instrumenten die op vrijwillige basis door lidstaten kunnen worden ingezet voor de verwerving van strategische capaciteiten behoeven nog verdere uitwerking. Dit geldt op de langere termijn ook voor de mogelijke opzet van een permanente financiële structuur. Voor uitwerking van de financiële instrumenten zal de Commissie een *ad hoc comité* oprichten, dat zal bestaan uit vertegenwoordigers van de lidstaten, EDEO, het EDA en andere relevante belanghebbenden. Voor een goede beoordeling van de voorgestelde instrumenten van de financiële *toolbox*, is de aangekondigde verdere uitwerking noodzakelijk. Nederland zal actief participeren in het *ad hoc comité*. Daarbij zal Nederland langs de volgende lijnen de uitwerking van de instrumenten van de financiële *toolboxes* eventueel op termijn een permanente financiële structuur beoordelen:

- Nederland is geen voorstander van financieringsconstructies die voor Nederland leiden tot wederzijdse garantiestelling;
- Nederland is terughoudend als het gaat om het uitzonderen van specifieke uitgaven («*one-offs*») in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact;
- Nationale bijdragen aan één of meerdere instrumenten moeten geschieden op basis van vrijwilligheid.
- De bureaucratische gevolgen van de instrumenten in de *toolbox* moeten zo minimaal mogelijk zijn. Ditzelfde geldt voor overhead kosten.
- Nederland wil dat er zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande mechanismes, zoals de Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR) en het *Cooperative Financial Mechanism* dat recent door het EDA is opgericht. Nederland wil duplicatie van soortgelijke initiatieven voorkomen.

Besturingsmodel van het fonds

De Commissie stelt een overkoepelende coördinatieraad voor, waarin de Commissie, de hoge vertegenwoordiger, de lidstaten, het Europees Defensieagentschap en (mogelijk) de industrie worden samengebracht. Het kabinet wil graag verduidelijking van de Commissie over het beheer van het fonds.

In het geval de industrie deel uit zal maken van de coördinatieraad van het fonds acht Nederland het van belang dat dit een representatieve en evenwichtige vertegenwoordiging betreft van zowel grote als kleinere defensiespelers (inclusief vertegenwoordigers van het mkb) uit verschillende lidstaten.

Maatregelen ter ondersteuning van het MKB

Nederland is voorstander van een open, competitieve defensiemarkt en vooral een gelijk speelveld, waarbij bedrijven uit kleinere landen eerlijke kansen krijgen als hoofdaannemer of als toeleverancier binnen de EU. Nederland hecht daarbij vooral waarde aan maatregelen die systeembouwers motiveren om toeleveranciers over de grens in te schakelen, het verbeteren van de aantrekkelijkheid van middelgrote en kleine bedrijven voor systeembouwers en het wegnemen van barrières voor internationaal aanbesteden. Nederland verwelkomt dan ook de door de Commissie aangekondigde maatregelen hiertoe.

De Commissievoorstellen geven opvolging aan het advies van de *advisory expert group on cross border access for SMEs to defence and security contracts*⁴ waar Nederland zich hard voor heeft gemaakt en waar de Stichting Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (NIDV) en het Ministerie van Economische Zaken deel van uitmaakten. De verdere uitwerking van de aanbevelingen van de *advisory expert group* behoeft nog enige aandacht. Zo wenst het kabinet concretere voorstellen van de Commissie te zien voor het motiveren van systeembouwers om toeleveranciers over de grens in te schakelen. Dit kan bijvoorbeeld in de toewijzingscriteria voor financiering uit het fonds worden verwerkt. Het kabinet heeft dan ook extra aandacht voor en wenst nauw betrokken te worden door de Commissie bij de effectieve en efficiënte uitvoering ten behoeve van de verbetering van markttoegang op toeleveringsniveau.

Voorts erkent het kabinet dat het moeilijk is voor het MKB, maar ook voor grotere defensiespelers om aan projectfinanciering te komen. Nederland ziet daarom graag dat de problemen met betrekking tot moeizame kapitaaltoegang, in het bijzonder voor het MKB, nader worden uitgewerkt. Het Commissievoorstel ten aanzien van de inzet van structuurfondsen voor de medefinanciering van investeringsprojecten en ter ondersteuning van de modernisering van toeleveringsketens zal nog nader moeten worden uitgewerkt. Nederland wenst hierbij nauw te worden betrokken, en in dit kader is de Nederlandse inzet om te komen tot een modernisering en beperking van de omvang van het structuur- en cohesiebeleid. Nederland is voorstander van dat het defensiefonds ook wordt aangewend ter ondersteuning van het mkb.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Onder de lidstaten is consensus over de noodzaak om Europese samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie te versterken. Veel lidstaten hebben dan ook positief op het voorstel voor een fonds gereageerd. Wel hebben veel lidstaten – net als Nederland – nog vragen over de praktische uitwerking van een aantal elementen van het fonds zoals de verdere vormgeving van het financiële instrumentarium dat ter ondersteuning van gezamenlijke verwerving kan worden ingezet. De grote lidstaten zijn in deze fase ambitieus.

De ER van 22–23 juni jl. heeft de Commissie mededeling over het fonds verwelkomd en opgeroepen het fonds spoedig te operationaliseren. De ER ziet graag dat er zo snel mogelijk een akkoord wordt bereikt over het voorstel voor een industrieel ontwikkelingsprogramma zodat het kan worden uitgevoerd.

⁴ Deze adviesgroep heeft in november 2016 advies en aanbevelingen uitgebracht om de grensoverschrijdende toegang tot toeleveringsketens te verbeteren. Zie: <https://www.nidv.eu/wp-content/uploads/2016/12/2016-11-29-Final-report-and-recommendations-crossborder-SMEs-1.pdf>

De verwachting is dat het Europees Parlement (EP) positief zal zijn over het fonds. Het EP vervult een formele rol op dit terrein ten aanzien van de inzet van de EU-begrotingsmiddelen. In aanloop naar het Europees Defensie actieplan van de Commissie heeft het EP onderstreept dat de voorgestelde maatregelen voortbouwen op de Commissie mededeling «Naar een meer competitieve en efficiënte defensie- en veiligheidssector» (COM (2013) 542) en de ER-conclusies uit december 2013 over het GVDB.

Het EP acht het versterken van de Europese technologische en industriële defensiebasis van groot belang. In de afgelopen jaren zijn verschillende resoluties⁵ aangenomen over het dit onderwerp. Meest recent is de resolutie van 31 oktober jl. (2016/2052(INI)) over een Europese Defensie Unie dat nauwere samenwerking tussen de lidstaten de enige manier is om de capaciteiten te ontwikkelen die EU en de lidstaten in staat stellen sneller en effectiever op te treden om de hedendaagse dreigingen het hoofd te bieden. Het EP pleit daarbij onder andere voor het spoedig opzetten van een volwaardig defensie-gerelateerd onderzoeksprogramma, maatregelen ter versterking van de defensiemarkt en het verbeteren van grensoverschrijdende markttoegang voor het mkb.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de mededeling is positief. Ook het oordeel ten aanzien van de verordening is positief. De EU is bevoegd een GVDB te voeren, als onderdeel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (artikel 2, lid 4 VWEU). De uitvoering van het GVDB berust op de door de lidstaten beschikbaar gestelde capaciteiten.

Voorts worden in de ontwerpverordening maatregelen voorgesteld die betrekking hebben op de defensie-industrie van de Unie. Artikel 173 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is de rechtsgrondslag van dit voorstel. Volgens dit artikel is het optreden van EU en lidstaten gericht op een betere benutting van het industriële potentieel van het beleid om innovatie, onderzoek en technologische ontwikkeling te stimuleren. Dit sluit aan bij de doelstelling van de ontwerpverordening om het concurrentievermogen van de defensie-industrie van de Unie te versterken door een betere benutting van het industriële potentieel van innovatie en technologische ontwikkeling te stimuleren door samenwerking tussen ondernemingen in de lidstaten. Het kabinet acht art. 173 VWEU de juiste rechtsbasis. Er is sprake van een ondersteunende/aanvullende bevoegdheid van de Unie ten aanzien van industriebeleid (artikel 6 onder b VWEU).

b) Subsidiariteit

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de mededeling is positief. Ook het oordeel ten aanzien van de verordening is positief. Een Europese aanpak ten behoeve van veiligheid en defensie is noodzakelijk om de verantwoordelijkheden die de EU en de lidstaten hebben op dit terrein te verwezenlijken. Investeren in defensie en capaciteitsprogramma's te ontwikkelen blijft een verantwoordelijkheid van de lidstaten. De EU kan een rol spelen bij het complementeren van het ontwikkelen en verwerven van strategische defensiecapaciteiten en het ondersteunen van gezamenlijke pogingen daartoe. Nederland is van oordeel dat de resultaten van defensieonderzoek, innovatie en technologische ontwikkeling beter

⁵ Zie resoluties 2013/2125(INI), 2014/2220 (INI), 2015/2272 (INI), 2016/2036 (INI)

worden benut door de samenwerking tussen ondernemingen in verschillende lidstaten te bevorderen. Het bevorderen van deze grensoverschrijdende samenwerking kan niet volledig bevredigend door individuele lidstaten worden bewerkstelligd.

c) Proportionaliteit

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de mededeling is positief. Ook het oordeel ten aanzien van de verordening is positief. Voor het industriële ontwikkelingsprogramma geldt dat het voorstel zich specifiek richt op het concurrentievermogen van de sector door financiële steun te bieden voor de ontwikkelingsfasen van projecten, in aanvulling op de initiatieven van lidstaten zelf. Daarbij zullen volgens de Commissie alleen projectvoorstellen in aanmerking komen waarbij ondernemingen uit verschillende lidstaten zijn betrokken. Hierdoor wordt grensoverschrijdende samenwerking bevorderd.

Wel heeft Nederland nog vragen over bepaalde voorgestelde financieringsinstrumenten als onderdeel van de *financial toolbox* in aanvulling op het capaciteitendeel van het fonds. Hoewel de inzet van dergelijke instrumenten een vrijwillige keuze van lidstaten zal zijn, is Nederland geen voorstander van financieringsvormen die voor Nederland leiden tot wederzijdse garantiestelling (zie punt 3b) en terughoudend als het gaat om het uitzonderen van specifieke uitgaven in het kader van het SGP.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De *Preparatory Action* voor defensie-gerelateerd onderzoek in 2017–2019 (90 miljoen) wordt gefinancierd via de EU-begroting. Met betrekking tot defensie-gerelateerd onderzoek in de jaren daarna heeft de Commissie een bedrag van 500 miljoen euro in gedachten, te financieren via het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020. Nederland staat positief tegenover het financieren van defensie-gerelateerd onderzoek, maar wil niet vooruitlopen op de omvang en inhoud van het volgende meerjarig financieel kader.

Voor het industriële ontwikkelingsprogramma wil de Commissie voor de periode 2019 – 2020 in totaal € 500 miljoen uit het EU-budget vrijmaken (€ 245 mln. voor 2019 en € 255 mln. voor 2020). Om dit binnen de bestaande financiële kaders te bekostigen worden het budget van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, de Europese programma's voor navigatie per satelliet (Galileo € 130 mln. en Egnos € 5 mln.), het Europees programma voor aardobservatie (Copernicus € 15 mln.), het ITER-programma (€ 80 mln.) en de niet-toegewezen marge verlaagd. Nederland heeft geen bezwaar tegen deze herprioritering, maar ziet graag dat de Commissie de gevolgen en risico's hiervan in kaart brengt. Daarnaast ziet Nederland graag dat de niet-toegewezen marge kan worden ingezet voor onvoorziene uitgaven en is zodoende geen voorstander van voortijdige inzet van deze marge.

Na 2020 wordt mogelijk een uitgebreider programma opgezet waarvoor de Commissie € 1 miljard per jaar wil reserveren. Ook hiervoor geldt dat Nederland positief staat tegenover de inzet van financiële steun vanuit de EU-begroting ter ondersteuning van de ontwikkelingsfasen van strategische capaciteitsprojecten. Nederland wil echter niet vooruitlopen op de omvang en inhoud van het volgende meerjarig financieel kader.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De financiële gevolgen van de financiële instrumenten uit de *financial toolbox* zijn nog niet helder, mede omdat de Commissie de voorstellen voor deze instrumenten nog verder moet uitwerken. Het gebruik van deze financiële instrumenten is vrijwillig, waarbij Nederland geen voorstander is van financieringsconstructies die voor Nederland leiden tot wederzijdse garantiestelling. Eventuele budgettaire gevolgen van de inzet van deze instrumenten moeten worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de begrotingsregels. Wanneer gebruik wordt gemaakt van garanties zal het kabinet het toetsingskader risicoregelingen invullen en naar de Tweede Kamer sturen.

Als Nederland ertoe besluit een vrijwillige bijdrage te leveren aan het capaciteitendeel van het fonds na 2020, zal dit ingepast moeten worden op de begroting(en) van beleidsverantwoordelijke departement(en).

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Afhankelijk van de verdere uitwerking en uitvoering van het onderzoek en het capaciteitendeel van het fonds wordt grensoverschrijdende samenwerking bevorderd en worden kansen gecreëerd voor het Nederlandse bedrijfsleven en onderzoeksinstituten. Ook kunnen de voorstellen van de Commissie ter versterking van de interne defensiemarkt en de bevordering van investeringen in toeleveringsketens door bijvoorbeeld de inzet van de Europese Investeringsbank (EIB) en het Europese Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) op termijn mogelijk de kapitaaltoegang voor het mkb verbeteren.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De verwachting is dat de regeldruk en administratieve lasten die het voorstel voor een fonds met zich meebrengen beperkt zullen zijn. Voor het industriële ontwikkelingsprogramma geldt dat het voorstel geen deel uit maakt van het Refit-programma en dat het naar verwachting geen extra administratieve lasten met zich mee zal brengen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het Europees Defensie Fonds moet de defensiesamenwerking tussen lidstaten bevorderen en de defensiemarkt binnen Europa competitiever maken. De Nederlandse defensie- en veiligheidsindustrie bestaat vooral uit (hoog innovatieve) mkb bedrijven. De Nederlandse bedrijven bieden innovatieve oplossingen die systeembouwers in staat stellen doorbraken te bereiken op het gebied van defensie capaciteiten.

Met de komst van het fonds krijgt de Nederlandse defensie- en veiligheidsindustrie kansen doordat het mkb met de voorstellen van de Commissie meer toegang kan krijgen tot financiering. Zo kan het mkb gebruik maken van financiële instrumenten die de Commissie en de Europese Investerings Bank (EIB) beschikbaar zullen stellen.

Tevens heeft het voorstel voor het industrieel ontwikkelingsprogramma als doelstelling defensiesamenwerking te bevorderen tussen Europese entiteiten, inclusief het mkb, voor de ontwikkeling van technologieën van de benodigde defensiecapaciteiten. Dit wordt door Nederland verwelkomd. In de verordening wordt ook voorgesteld dat een entiteit voor minstens 50% in handen moet zijn van (ingezetenen van) EU-lidstaten om

voor financiering in aanmerking te komen. Nederland zal beoordelen welke gevolgen dit heeft voor de Nederlandse defensie- en veiligheidssector en de Commissie vragen om nadere toelichting van dit artikel.

Ook biedt het onderzoeksprogramma kansen voor de Nederlandse defensie- en veiligheidsindustrie. Door deelname aan het programma kan gebruik worden gemaakt van de EU-begroting om een gedeelte van het onderzoek uit te voeren zodat Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven hun innovatieve kracht kunnen behouden en mogelijk zelfs verbeteren.

Nederland zal er rekening mee moeten houden dat er weinig systeembouwers in de defensiesector zijn in Nederland. Het is dan ook belangrijk dat de voorstellen van de Commissie een bijdrage leveren aan een open en competitieve markt waarin ruimte is voor innovatieve oplossingen van het MKB voor de grote systeembouwers die zich met name over de Nederlandse grens bevinden.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Er zijn geen gevolgen voor nationale en decentrale regelgeving te verwachten.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Artikel 13 van de voorgestelde verordening bevat een bevoegdheid voor de Commissie om door middel van een uitvoeringshandeling een meerjarig werkprogramma vast te stellen. Daarnaast bevat artikel 14 een uitvoeringsbevoegdheid voor de Commissie met betrekking tot het toekennen van financiering aan geselecteerde acties. De keuze voor uitvoering ligt juridisch gezien voor de hand omdat de vast te stellen uitvoeringshandelingen erop gericht zijn ervoor te zorgen dat de verordening volgens uniforme voorwaarden wordt uitgevoerd.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Volgens het voorstel treedt de verordening in werking op de twintigste dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten. Nederland acht de voorgestelde datum van inwerkingtreding haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Op grond van artikel 17 houdt de Commissie regelmatig toezicht op de uitvoering van het programma en brengt jaarlijks verslag uit over de geboekte vooruitgang overeenkomstig artikel 18, lid 3, onder e, van verordening 966/2012. Voorts stelt de Commissie ten behoeve van de efficiëntie en doeltreffendheid van toekomstige beleidsmaatregelen van de Unie een evaluatieverslag over het programma op. Zij moet dat verslag doen toekomen aan het Europees Parlement en de Raad. In het verslag wordt de geboekte vooruitgang bij het verwezenlijken van de doelstellingen van het voorstel beoordeeld en wordt een analyse verricht van de grensoverschrijdende participatie van MKB-spelers aan projecten in het

kader van het programma alsook van de participatie van het MKB aan de internationale toeleveringsketens. Nederland acht deze evaluatiebepalingen wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Geen implicaties

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties