

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2676

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juli 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 14 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). De onderhavige fiches maken onderdeel uit van het Meerjarig Financieel Kader (2021–2027).

Fiche: MFK – Verordening Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) 2021–2027 (Kamerstuk 22 112, nr. 2663)

Fiche: MFK – Verordening Digital Europe programma (2021–2027) (Kamerstuk 22 112, nr. 2664)

Fiche: MFK – Invest EU-programma (Kamerstuk 22 112, nr. 2665)

Fiche: MFK – Verordening programma Europees Solidariteitskorps (Kamerstukken 22 112 en 34 738, nr. 2666)

Fiche: MFK – Verordening Douane-programma (Kamerstuk 22 112, nr. 2667)

Fiche: MFK – Verordening Fiscalis-programma (Kamerstuk 22 112, nr. 2668)

Fiche: MFK – EU-Ruimtevaartprogramma (Kamerstuk 22 112, nr. 2669)

Fiche: MFK – LGO-besluit (Kamerstuk 22 112, nr. 2670)

Fiche: MFK – Verordening financieel programma ontmanteling nucleaire faciliteiten en beheer kernafval (Kamerstuk 22 112, nr. 2671)

Fiche: MFK – Verordening tot oprichting Asiel en Migratiefonds (AMF) (Kamerstuk 22 112, nr. 2672)

Fiche: MFK – Verordening Fonds voor interne veiligheid (Kamerstuk 22 112, nr. 2673)

Fiche: MFK – Verordening voor het instrument voor grensbeheer en visa als onderdeel van het Geïntegreerd Grensbeheerfonds (Kamerstuk 22 112, nr. 2674)

Fiche: MFK – Verordening Instrument financiering douanecontroleapparatuur (Kamerstuk 22 112, nr. 2675)

Fiche: MFK – Oprichting van het Europees Defensiefonds

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: MFK – Oprichting van het Europees Defensiefonds

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening tot oprichting van het Europees Defensiefonds
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
13 juni 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 476:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52018PC0476>
- d) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2018) 345
- e) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken
- f) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Defensie, in nauwe samenwerking met de Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Economische Zaken en Klimaat en van Financiën.
- g) *Rechtsbasis*
Artikelen 173, 182, lid 4, 183 en 188, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- h) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid.
- i) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing.

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 13 juni 2018 presenteerde de Commissie een verordening over het opzetten van een Europees Defensiefonds (EDF). Dit voorstel is onderdeel van het pakket aan voorstellen dat de Commissie heeft uitgebracht in het kader van het Meerjarig Financieel Kader voor 2021–2027.

Doel van het fonds is de totstandbrenging van een sterke, concurrerende en innovatieve Europese industriële en technologische defensiebasis die meer efficiënt is. Tevens dient het fonds bij te dragen aan de strategische autonomie van de Unie door grensoverschrijdende samenwerking te ondersteunen, zowel in de onderzoeksfase als in de ontwikkelingsfase van defensieproducten en technologieën.

Het EDF betreft een uitwerking en samenvoeging van twee programma's onder het huidige meerjarig financieel kader (2014–2020), te weten het voorbereidende defensieonderzoeksprogramma *Preparatory Action on Defence Research* (PADR) en het industrieel ontwikkelingsprogramma *European Defence Industrial Development Programme* (EDIDP). Deze programma's volgen uit het Europese Defensieactieplan dat in november 2016 is gepresenteerd.

Het EDF bouwt daarmee voort op de *EU Global Strategy on Foreign and Security Policy* en het *EU Implementation Plan on Security and Defence* waarin EU-lidstaten hebben vastgesteld dat de EU meer verantwoordelijkheid moet nemen voor haar eigen veiligheid. De huidige politieke en veiligheidssituatie rondom Europa vergt dat ook; de situatie aan de randen van Europa is instabiel en de EU wordt geconfronteerd met een

Kamerstuk 22 112, nr. 2302

complexe en veeleisende omgeving. Aan het voorstel ligt voorts ten grondslag dat lidstaten maar beperkt samenwerken: meer dan 80% van de aanschaf en meer dan 90% van onderzoek en technologieontwikkeling vindt plaats op nationaal niveau. De Commissie heeft vastgesteld dat de Europese defensie-industrie een zeer versnipperde sector is die te maken heeft met een ontoereikend investeringsniveau op het gebied van onderzoek en ontwikkeling van toekomstige defensiecapaciteiten. Daar komt bij dat de ontwikkeling van prototypen bijzonder kostbaar en het risico op mislukking groot is. Het overbruggen van het tijdsbestek tussen de onderzoeksfase en de ontwikkelingsfase brengt aanzienlijke technische en financiële risico's met zich mee die individuele lidstaten vaak niet alleen willen of kunnen dragen.

Het fonds kan volgens de Commissie een belangrijke rol spelen in het oplossen van de bovenstaande problematiek, omdat het kan bijdragen aan efficiëntere nationale defensie-uitgaven, meer innovatieve technologieën, het behalen van voordeel door middel van schaalvergroting, het verminderen van het risico op duplicatie, het bevorderen van de interoperabiliteit tussen de strijdkrachten en het stimuleren van een grotere mate van standaardisatie van uitrusting. Door gemeenschappelijk onderzoek en capaciteitenontwikkeling te stimuleren kan het EDF het concurrentie- en innovatieve vermogen van de Europese technologische en industriële defensiebasis vergroten en bijdragen aan een sterker gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) en de strategische autonomie van de EU.

Het EDF voegt het voorbereidende defensieonderzoeksprogramma PADR en het industrieel ontwikkelingsprogramma EDIDP samen. Binnen het EDF kan dus zowel gezamenlijk defensieonderzoek als ook de gezamenlijke ontwikkeling van capaciteiten worden gefinancierd. Deze aansluiting is cruciaal om te realiseren dat onderzoek tot concrete applicaties leidt.

De Commissie geeft in het voorstel aan tot 100% financiering beschikbaar te willen stellen voor projecten die bijdragen aan nieuwe defensie kennis en technologieontwikkeling, aan activiteiten die de interoperabiliteit verbeteren en aan haalbaarheidsstudies. De Commissie financiert verder maximaal 80% van activiteiten die gericht zijn op het testen, kwalificeren en certificeren van defensieproducten en maximaal 20% van de activiteiten die gericht zijn op de ontwikkeling van prototypes. Daarbij kunnen projecten aanspraak maken op een bonus van maximaal 30%, gebaseerd op (grensoverschrijdende) MKB participatie en Midcap² (middelgrote ondernemingen) participatie. Tot slot komen projecten die in het kader van de Permanent Gestructureerde Samenwerking (PESCO) worden uitgevoerd in aanmerking voor een financieringsbonus van 10%.

Door samenwerking in de beginstadiën van de industriële onderzoeks- en ontwikkelingscyclus te stimuleren, wil de Commissie de technische en financiële risico's mitigeren die het verkrijgen en benutten van onderzoeksresultaten belemmeren. De Commissie wil hiervoor in totaal € 13 miljard investeren; € 4,1 miljard voor defensie-gerelateerd onderzoek, € 8,9 miljard voor de ontwikkeling van defensie-capaciteiten.

Het fonds staat open voor geassocieerde landen, te weten landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) die lid zijn van de Europese Economische Ruimte (EER). Dit is niet mogelijk onder het huidige EDIDP.

² Onderneming die geen kleine, middelgrote of micro-onderneming («kmo») is zoals gedefinieerd in Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie¹⁷ en die ten hoogste 3 000 werknemers telt, waarvan het aantal werkzame personen wordt berekend volgens de bijlage, titel I, artikelen 3 tot en met 6, bij die aanbeveling

De Commissie stelt voorts voor dat alleen projecten van een samenwerkingsverband van minimaal drie juridische entiteiten³ die zijn gevestigd in ten minste drie verschillende lidstaten en/of geassocieerde landen voor financiering in aanmerking komen. Ten minste drie van die subsidiabele juridische entiteiten die gevestigd zijn in ten minste twee verschillende lidstaten en/of geassocieerde landen, mogen niet direct of indirect onder effectieve zeggenschap van dezelfde entiteit staan, noch mogen zij onder zeggenschap van elkaar staan. In beginsel komen alleen in de Unie of geassocieerde landen gevestigde entiteiten die niet onder zeggenschap van (entiteiten uit) niet-geassocieerde derde landen voor steun in aanmerking. Bovendien mogen de infrastructuur, faciliteiten, activa en middelen die ontvangers en hun sub-contractanten voor uit het fonds gefinancierde acties gebruiken, zich niet op het grondgebied van niet-geassocieerde derde landen bevinden, teneinde de bescherming van de wezenlijke veiligheids- en defensiebelangen van de Unie en de lidstaten te waarborgen. In bepaalde omstandigheden, wanneer het noodzakelijk is om de doelstelling van de actie te bereiken en op voorwaarde dat het de veiligheidsbelangen van de Unie en haar lidstaten niet in gevaar brengt, kan hiervan worden afgeweken. Zo kunnen in de Unie gevestigde juridische entiteiten die onder zeggenschap staan van een niet-geassocieerd derde land of een entiteit uit een niet-geassocieerd derde land voor financiering in aanmerking komen indien aan relevante en strenge voorwaarden met betrekking tot de veiligheids- en defensiebelangen van de Unie en de lidstaten is voldaan. De deelname van dergelijke activiteiten mag niet in strijd zijn met de doelstellingen van het fonds. Aanvragers moeten alle relevante informatie over bij de actie te gebruiken infrastructuur, faciliteiten, activa en middelen verstrekken.

Het programma zal grensoverschrijdend innovatieve midden- en kleinbedrijven (MKB) gaan ondersteunen en zal faciliteren dat zij worden opgenomen in de Europese toeleveringsketens. Ook zal in het programma worden gestimuleerd dat er dwarsverbanden gelegd gaan worden met projecten die in het kader van permanent gestructureerde samenwerking (PESCO) worden uitgevoerd. Bovendien wordt expliciet ingezet op het tot stand brengen van synergiën met andere EU-programma's en initiatieven op het gebied van onderzoek en ontwikkeling op het civiele terrein, zoals bijvoorbeeld op het terrein van veiligheid en cyberveiligheid, grensbewaking, kustwacht, maritiem vervoer en ruimte.

In de coördinatie van het EDF wordt de Commissie bijgestaan door een comité waarin de lidstaten zijn vertegenwoordigd. Ook het Europees Defensie Agentschap (EDA) en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDED) zullen worden geconsulteerd betreffende de coördinatie van het fonds. De jaarlijkse werkprogramma's voor het EDF zullen door de Commissie worden vastgesteld via comitologie.

Naast onderzoek en capaciteitsontwikkeling wordt door de Commissie en lidstaten gezamenlijk gewerkt aan het inventariseren van financiële instrumenten die de lidstaten kunnen helpen bij de gezamenlijke aanschaf van defensiematerieel. Hierbij gaat het onder andere om leasingmodellen, *pooling and sharing*, leningen, garanties of andere instrumenten voor risicodeling. Door de ervaringen van de lidstaten met deze financiële instrumenten te verzamelen in een *Financial Toolbox* en algemeen beschikbaar te stellen, kan deze *toolbox* als referentiekader

³ In de verordening gedefinieerd als: elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die is opgericht krachtens en als dusdanig wordt erkend in het nationale recht, het recht van de Unie of het internationale recht, die rechtspersoonlijkheid bezit en die, in eigen naam handelend, rechten en verplichtingen kan hebben, dan wel een entiteit zonder rechtspersoonlijkheid als bedoeld in artikel [197, lid 2, onder c),] van het Financieel Reglement.

dienen voor lidstaten die gezamenlijk nieuwe capaciteiten willen aanschaffen. Lidstaten kunnen hier op geheel vrijwillige basis gebruik van maken. Bij de vormgeving van de *Financial Toolbox* zijn onder andere ook de EDEO, het EDA, de Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR)⁴ en de Europese Investeringsbank (EIB) betrokken.

b) Impact assessment Commissie

Het uitgevoerde impact assessment is door de Raad voor Regelgevings-toetsing als positief beoordeeld. De aanbevelingen van de Raad, waaronder het verduidelijken van de rechtsgrondslag, het verduidelijken van mogelijke overlap met civiel onderzoek in het kader van Horizon Europe en het beter motiveren van de voorgestelde beheersvorm van *direct management*, zijn overgenomen.

In het impact assessment wordt de probleemstelling beschreven die ten grondslag ligt aan het voorstel tot oprichting van het Defensiefonds. Bezuinigingen op nationale defensiebudgetten en ongecoördineerde investeringen leiden tot inefficiëntie en kritieke tekorten aan defensiematerieel. In de effectbeoordeling wordt ook geconstateerd dat het gebrek aan technologische innovatie problematisch is en dat beperkte samenwerking tussen lidstaten de ontwikkeling van nieuwe defensiecapaciteiten in de weg staat. Gefragmenteerde vraag- en aanbodzijdes leiden tot inefficiëntie, duplicatie en industriële toeleveringsketens die voornamelijk op de nationale markt zijn gericht.

Door de gecoördineerde investering van € 13 miljard kan het Defensiefonds als katalysator fungeren om nationale uitgaven te heroriënteren richting Europese samenwerkingsprojecten. Zo kan worden bijgedragen aan efficiëntere nationale defensie-uitgaven, het behalen van voordeel door middel van schaalvergroting, duplicatie worden verminderd en standaardisatie en interoperabiliteit worden vergroot.

Tot slot is de aanbeveling uit het impact assessment om het voorbereidende defensieonderzoeksprogramma PADR en het industrieel ontwikkelingsprogramma EDIDP zo flexibel en eenvoudig mogelijk onder een enkele verordening te brengen overgenomen. Een enkel, flexibel en eenvoudiger Defensiefonds heeft volgens de Raad voor Regelgevings-toetsing de meeste kans van slagen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het algemeen geldt het volgende: zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1349), richt de Nederlandse onderhandelingspositie op het MFK zich op een modern en financieel houdbaar MFK. Nieuwe uitdagingen vragen om een herijking van de invulling en prioriteiten van de EU-begroting opdat het MFK nieuwe prioriteiten zoals onderzoek en innovatie, veiligheid, migratie en klimaat sterker reflecteert. Dit vraagt een ambitieus gemoderniseerde begroting die de EU in staat stelt gezamenlijke uitdagingen adequaat en tijdig te adresseren en die effectief en efficiënt optimale Europese toegevoegde waarde genereert. Brexit vereist een neerwaartse bijstelling van het MFK;

⁴ OCCAR is een organisatie voor samenwerking die in 1996 door verschillende lidstaten van de EU werd opgericht met als doel een meer efficiënte en effectieve onderlinge samenwerking bij het management van Europese defensie-materieelsamenwerkingsprogramma's tot stand te brengen.

een kleinere EU vraagt om een kleiner budget. De inzet is om via bezuinigingen op bestaand beleid versterkte of nieuwe prioriteiten te financieren, als ook de financiële gevolgen van het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te vangen. Voorkomen moet worden dat Brexit leidt tot een onevenredig hoge rekening voor andere lidstaten en een stijging van de afdrachten. De financiering van het MFK moet rechtvaardig, transparant en simpel waarbij de lasten eerlijk moeten worden verdeeld. De Nederlandse netto betalingspositie dient ook in het komende MFK in lijn te zijn met de positie van lidstaten met een vergelijkbaar welvaartsniveau.

Meer specifiek kan worden aangegeven dat Nederland voorstander is van sterke Europese samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie. Nederland is dan ook nauw betrokken geweest bij het opstellen van de *EU Global Strategy* (2016) en de uitwerking hiervan op veiligheids- en defensiegebied middels het *Implementation Plan on Security and Defence*. Nederland staat positief tegenover de vormgeving van de twee programma's die ten grondslag liggen aan het EDF, de *Preparatory Action on Defence Research* en het *European Defence Industrial Development Programme*. Het EDF kan 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 en georganiseerd worden, onder andere om een sterke complementaire rol te kunnen spelen ten opzichte van de NAVO.

Nederland loopt voorop bij internationale samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie. Zo is Nederland *lead nation* voor het *Multi-Role Tanker Transport* (MRTT) project (een multinationalaam 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 geruime 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. 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 defensiemarkt. Nederland onderstreept daarbij het belang van een gelijk speelveld (*level playing field*). Het EDF kan hierin een rol spelen, door middel van het ondersteunen van het innovatief vermogen van bedrijven (waaronder het MKB) uit landen die geen grote volumes afnemen, zodat zij eerlijkere kansen krijgen als hoofdaannemer of als toeleverancier. De huidige defensiemarkt wordt gekenmerkt door relatief veel aanbieders en weinig afnemers die vrijwel alle overheid zijn (oligopsonie). Het is een imperfecte markt. Nederland zal aldus goed moeten bezien in hoeverre het EDF zal gaan bijdragen aan het bereiken van een meer open en competitieve defensiemarkt en of de beperkte budgetten die beschikbaar worden gesteld in het EDF de aard van de markt daadwerkelijk zal veranderen. Gezien de huidige aard van de markt behoudt Nederland net als andere landen de discretionaire bevoegdheid om zijn wezenlijke belangen van nationale veiligheid te beschermen door een beroep te doen op artikel 346 VWEU.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is van mening dat een sterker Europees gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) in het strategische belang van Nederland is en heeft veiligheid in dat kader ook als een prioriteit benoemd in de Kamerbrief inzake het MFK van 1 juni jl. Het EDF-voorstel wordt vanuit die context beoordeeld.

Nederland onderschrijft het doel van het EDF, te weten het scheppen van een belangrijke randvoorwaarde voor versterking van het GVDB door middel van het creëren van een sterke Europese technologische en industriële defensiebasis en een open, competitieve en goed functionerende Europese defensiemarkt. Het fonds kan samenwerking tussen lidstaten bevorderen en kansen bieden voor de Nederlandse defensiesector. Met het fonds wordt invulling gegeven aan de Nederlandse inzet in het MFK op de prioriteiten onderzoek, innovatie en veiligheid. Door grensoverschrijdende samenwerking als basisvoorwaarde te stellen voor financiering uit het EDF wordt de Europese defensie-industrie en onderzoeksinstellingen gestimuleerd om nieuwe samenwerkingsverbanden aan te gaan en worden bestaande toeleveringsketens opengemaakt. Nederland beschikt over een sterk innovatieve defensie- en veiligheidssector en kennis-economie, waardoor Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen goed zijn gepositioneerd om deel uit te maken van Europese consortia. Ook kan het fonds bijdragen aan het terugdringen van de strategische capaciteitstekorten die zowel in EU als in NAVO-verband zijn vastgesteld.

Nederland staat positief tegenover het samenvoegen van de onderzoeks- en ontwikkelingsdelen in het EDF. Nederland onderstreept het belang van een pragmatische benadering waarbij praktische samenwerking zo goed mogelijk wordt gefaciliteerd en waarbij de onderzoeks- ontwikkelingsfasen op elkaar aan kunnen sluiten. Dit kan onder andere bereikt worden door gebruik te maken van bestaande structuren zoals structuren onder H2020, na 2020 Horizon Europe genoemd en structuren waarin het EDA voorziet. Hierbij moeten drempels voor de toegang tot het programma en de administratieve last zo laag mogelijk worden gehouden. Ook is het voor Nederland van belang dat het EDF wordt verbonden aan andere initiatieven op het gebied van veiligheid en defensie, zoals onder andere PESCO, de *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) en initiatieven binnen het EDA.

Ten aanzien van de rol van het EDA hecht het Kabinet aan het EDA als het intergouvernementele forum waar prioriteiten aangaande Europese defensie capaciteiten en daarvoor benodigde research worden besproken. Het Capability Development Plan (CDP) en de Overarching Strategic Research Agenda (OSRA), producten van het EDA, dienen een leidraad te vormen voor de agendering van onderwerpen in het EDF-comité. Het EDA biedt expertise en ervaring op het gebied van defensiesamenwerking die aangewend moet worden bij de ontwikkeling van het EDF.

Tot slot pleit Nederland voor wat betreft zogenaamd «*dual use*» onderzoek (onderzoek dat naast aan militaire doeleinden, ook een bijdrage kan leveren aan civiele doeleinden) voor een pragmatische benadering en coördinatie op dit punt tussen EDF en Horizon Europe.

Onderzoek

Nederland is voorstander van een volwaardig defensieonderzoeksprogramma als onderdeel van het EDF. Het kabinet acht het van belang dat de onderzoeks- en ontwikkelingsonderdelen goed op elkaar aansluiten. Het

voorbereidende defensieonderzoeksprogramma PADR is reeds in gang gezet. Nederlandse partijen nemen deel aan een aantal PADR-projecten en werken nauw samen om invulling te geven aan het werkprogramma voor 2018 en 2019. In de verordening wordt terecht door de Commissie onderstreept dat de financiering voor defensieonderzoek goed moet aansluiten op andere EU-initiatieven op het gebied van civiel onderzoek naar onder andere cyber security, kustbewaking en maritiem transport, grenscontrole en ruimtevaart. Nederland is voorstander van het streven naar synergie met andere EU-programma's en initiatieven indachtig de mogelijkheden die de toepassing van *dual use* technologieën biedt.

Ontwikkeling

Voor wat betreft het ontwikkelingsdeel van het fonds, voor 2019 – 2020 uitgewerkt in het industrieel ontwikkelingsprogramma EDIDP, erkent Nederland de noodzaak van gezamenlijke capaciteitsontwikkeling. Nederland onderschrijft de analyse van de Commissie dat de ontwikkelingsfase van capaciteitsprojecten aanzienlijke technische en financiële risico's kan behelzen, die afzonderlijke lidstaten vaak niet willen of kunnen nemen. Met name het ontwikkelen en testen van prototypes 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 ontwikkeling.

Nederland onderschrijft dat de projecten die door het fonds gefinancierd worden zich moeten richten op het oplossen van gezamenlijk vastgestelde capaciteitstekorten. Daarnaast vindt Nederland net als de Commissie dat het EDF het innovatieve MKB moet ondersteunen en moet faciliteren dat zij opgenomen wordt in de Europese toeleveringsketens. Nederland is dan ook blij dat het voorstel mede gericht is op kleine en middelgrote ondernemingen. Het fonds biedt kansen voor de Nederlandse defensie-sector, zeker omdat de toewijzingscriteria zo zijn geformuleerd dat grensoverschrijdende markttoegang voor MKB in de Europese toeleveringsketens wordt bevorderd. Daarnaast acht Nederland het van belang dat ondernemingen met bedrijfsactiviteiten in Nederland onder voorwaarden toegang tot deelname en financiering krijgen. Nederland verwelkomt dat deze mogelijkheid in het huidige voorstel is opgenomen en zal scherp bezien hoe dit in de praktijk uitwerkt.

Financiële toolbox

Nederland acht de *financial toolbox* een geschikt middel om gezamenlijke aanschaf te stimuleren. Wel is het voor Nederland van belang dat de financiële instrumenten uit de *toolbox* op vrijwillige basis door lidstaten kunnen worden ingezet, zoals is voorzien. Nederland is geen voorstander van financieringsconstructies die voor Nederland leiden tot wederzijdse garantiestelling. Nederland is evenmin voorstander van het uitzonderen van specifieke uitgaven («one-offs») in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact.⁵ Daarnaast wil Nederland dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande mechanismes, zoals OCCAR en het *Cooperative*

⁵ Lidstaten van de Europese Unie hebben in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) afspraken gemaakt waaraan nationale begrotingen moeten voldoen. Deze afspraken moeten zorgen voor gezonde overheidsfinanciën, op zowel korte als lange termijn. De Europese Commissie stelt de middellangetermijndoelstelling iedere drie jaar vast in de vorm van een minimaal structureel saldo. Het structureel saldo is het feitelijke overheidstekort geschoond voor invloeden van de economische conjunctuur en incidentele budgettaire baten en kosten, de zogenaamde *one-offs*. Nederland hecht aan het strikt handhaven van het SGP.

Financial Mechanism van het EDA. Nederland wil duplicatie van soortgelijke initiatieven voorkomen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is door de lidstaten positief op het voorstel van de Commissie gereageerd. Daarbij is aangemerkt dat de modaliteiten die zijn uitgewerkt tijdens de vormgeving van het industrieel ontwikkelingsprogramma EDIDP door de lidstaten ook van belang worden geacht in relatie tot het EDF. Alle lidstaten hechten voorts aan eerlijke toegang tot deelname aan en financiering van het EDF voor hun industrieën en kennisinstellingen, niet in de laatste plaats om hun nationale veiligheid te kunnen waarborgen.

De Europese Raad van 28 en 29 juni jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1354) riep op tot snelle uitvoering van het EDIDP en verdere voortgang t.a.v. het EDF. De Raad Buitenlandse Zaken van 25 juni jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1891) heeft kennisgenomen van het EDF-voorstel en opgeroepen om waar mogelijk de eerste lessen en ervaringen uit het defensie-onderzoeksprogramma en het industrieel ontwikkelingsprogramma mee te nemen. De Raad heeft tevens opgeroepen om de lidstaten nauw te betrekken in de uitvoering van het fonds en o.a. de expertise van het EDA te benutten.

De verwachting is dat het huidige Europees Parlement (EP) positief zal zijn over het voorstel van de Commissie. Het EP vervult een formele rol op dit terrein ten aanzien van de inzet van de EU-begrotingsmiddelen. Het EDF wordt behandeld door de EP-Commissie Industrie, Onderzoek en Energie (ITRE). Het huidige EP acht het versterken van de Europese technologische en industriële defensiebasis van groot belang. Het huidige EP beschouwt het EDF ook als middel om de onafhankelijkheid van de EU op het gebied van defensie te versterken. Strategische autonomie is essentieel en kan alleen worden versterkt door nauwere samenwerking tussen lidstaten en ondernemingen, gebaseerd op gemeenschappelijk onderzoek en ontwikkeling van defensiecapaciteiten.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De EU is bevoegd een gemeenschappelijk veiligheid- en defensiebeleid (GVDB) te voeren, als onderdeel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) (artikel 2, lid 4 VWEU). De uitvoering van het GVDB berust op de door de lidstaten beschikbaar gestelde capaciteiten. De hoofddoelstelling van de voorgestelde verordening is echter het bevorderen van het concurrentie- en innovatievermogen van de industriële en technologische defensiebasis van de Unie door defensiegerichte O&O-activiteiten te ondersteunen. De rechtsgrondslagen van dit voorstel zijn daarom artikel 173, 182, lid 4, 183 en 188, tweede alinea van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het kabinet kan zich in de voorgestelde rechtsgrondslagen vinden. Op grond van art. 173 VWEU 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. Op grond van het VWEU vallen alle onderzoeksactiviteiten onder een meerjarenkaderprogramma voor onderzoek. Art. 182, lid 4, VWEU geeft de Raad de bevoegdheid om specifieke programma's vast te stellen waarmee het meerjarenkaderpro-

gramma ten uitvoer wordt gelegd. De artikelen 183 jo. Artikel 188, tweede alinea, VWEU voorzien voorts in de bevoegdheid voor de Uniewetgever om voor de tenuitvoerlegging van het meerjarenkaderprogramma regels vast te stellen voor de deelneming van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten; alsmede regels voor de verspreiding van onderzoeksresultaten. Er is sprake van een ondersteunende/aanvullende bevoegdheid van de Unie ten aanzien van industriebeleid (artikel 6, onder b, VWEU). Op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling is er sprake van een parallelle bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (art. 4, lid 3, VWEU). De uitoefening van deze bevoegdheid belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen.

b) Subsidiariteit

Het Nederlands oordeel ten aanzien van het voorstel van de Commissie 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 onderzoek en ontwikkeling van defensie-capaciteiten blijft een verantwoordelijkheid van de lidstaten. De EU kan een rol spelen bij het completeren van onderzoek en ontwikkeling van strategische defensiecapaciteiten en het ondersteunen van gezamenlijke pogingen daartoe. Samenwerking tussen ondernemingen in verschillende lidstaten kan ertoe leiden dat onderzoekresultaten en innovatieve technologische ontwikkelingen beter worden benut en zo bijdragen aan strategische EU-defensiecapaciteiten. Het bevorderen van deze grensoverschrijdende samenwerking kan niet volledig bevredigend door individuele lidstaten worden bewerkstelligd.

c) Proportionaliteit

Het Nederlands oordeel ten aanzien van het voorstel van de Commissie 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. De voorgestelde maatregelen gaan niet verder dan noodzakelijk om het doel van de verordening te bereiken, doordat het initiatief beperkt is tot de doelen waarvoor de Unie naar verwachting betere resultaten (dan de lidstaten alleen) kan behalen. Het voorgestelde uitvoeringsmechanisme zal verder ook gericht zijn op het beperken van de financiële en administratieve kosten.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het EDF wordt gefinancierd onder Hoofdstuk 5 «Veiligheid en Defensie» van de EU-begroting. Voor het EDF heeft de Commissie in het meerjarig financieel kader (2021 – 2027) in totaal € 13 miljard begroot (€ 4,1 miljard voor defensie-gerelateerd onderzoek en € 8,9 miljard voor de ontwikkeling van defensie-capaciteiten).

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, maken de onderhandelingen over de toekomst van het EDF voor wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het EDF niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het EDF zal ondersteunend

moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Om het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te kunnen vangen en nieuwe prioriteiten te kunnen financieren moeten substantiële bezuinigingen worden doorgevoerd. Het kabinet streeft naar substantiële bezuinigingen binnen traditionele beleidsterreinen zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en het cohesiebeleid, waarmee een aanvullende Nederlandse bijdrage als gevolg van Brexit vermeden kan worden en die ruimte bieden voor de financiering van nieuwe beleidsprioriteiten. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Het gebruik van financiële instrumenten voor verwerving uit de *Financial Toolbox* is vrijwillig. 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 ontwikkelingsprojecten, bijvoorbeeld in het kader van acties die niet voor 100% gefinancierd kunnen worden door het fonds, zal dit ingepast moeten worden op de begroting(en) van beleidsverantwoordelijke departement(en).

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

Met het EDF wordt grensoverschrijdende samenwerking in Europa 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 gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn lastig in te schatten. Ondernemingen die deel uit willen maken van een consortium zullen verschillende processen moeten doorlopen met betrekking tot omgang met geclassificeerde informatie. Daarnaast zullen bedrijven en kennisinstituten capaciteit moeten investeren in de consortiumvorming op Europees niveau. Voor de rijksoverheid (vooral voor de Ministeries van Defensie en EZK) geldt dat het EDF extra capaciteit zal vergen voor de nationale en internationale coördinatie van de Nederlandse inzet.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het Europees Defensie Fonds moet de defensiesamenwerking tussen lidstaten bevorderen en de defensiemarkt binnen Europa competitiever maken. De voorstellen van de Commissie kunnen een bijdrage leveren aan een open en competitieve markt waarin meer ruimte is voor innovatie vanuit kennisinstellingen, Original Equipment Manufacturers (OEMs) en

ook vanuit het (hoog innovatieve) MKB waaruit de Nederlandse defensie- en veiligheid gerelateerde industrie voor een groot deel bestaat. Grensoverschrijdende verbinding en tussen OEMs en toeleverende bedrijven zoals MKB en kennisinstellingen worden zoals voorgesteld vanuit het fonds ondersteund om gesloten toeleveringsketens van OEMs te doorbreken. Met de komst van het fonds krijgt de Nederlandse defensie- en veiligheid gerelateerde industrie kansen omdat ze met de voorstellen van de Commissie toegang tot nieuwe financiering kunnen krijgen. Europese financiering kan Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven in staat stellen hun innovatieve kracht te behouden en te verbeteren. Hiervoor dient een toegankelijk Europees Defensie fonds, ook voor landen met weinig OEMs binnen de landsgrenzen te worden ontwikkeld en waarin voorstellen door de Commissie worden geselecteerd op basis van *best value*. Hierbij dient ook rekening gehouden te worden met de mate van efficiëntie van de toeleveringsketens tijdens de levensduur van het te ontwikkelen materieel om Security of Supply voor de krijgsmacht te kunnen blijven garanderen.

Zoals eerder genoemd staat het fonds open voor geassocieerde landen, te weten landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) die lid zijn van de Europese Economische Ruimte (EER). Dit is niet mogelijk onder het huidige EDIDP. In beginsel komen in het fonds alleen in de Unie of geassocieerde landen gevestigde entiteiten die niet onder zeggenschap van (entiteiten uit) niet-geassocieerde landen voor steun in aanmerking. In bepaalde omstandigheden, wanneer het noodzakelijk is om de doelstelling van de actie te bereiken en op voorwaarde dat het de veiligheidsbelangen van de Unie en haar lidstaten niet in gevaar brengt, kan hiervan worden afgeweken. Nederland zal scherp bezien wat dit in de praktijk betekent.

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 27 van de voorgestelde verordening bevat een bevoegdheid voor de Commissie om door middel van een uitvoeringshandeling een enkel- of meerjarig werkprogramma vast te stellen. Daarnaast bevat artikel 12, lid 3, een uitvoeringsbevoegdheid voor de Commissie met betrekking tot het toekennen van financiering aan succesvolle consortia. 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. Op de vaststelling van de bevoegdheden tot vaststelling van uitvoeringshandelingen is de onderzoeksprocedure van toepassing. Volgens het kabinet is dit de geschikte procedure omdat het gaat om de vaststelling van handelingen van algemene strekking (zie art. 2, lid 2, onder a, VWEU).

Art. 31, lid 2, van de voorgestelde verordening voorziet in de bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen om ervoor te zorgen dat de voortgang van het fonds bij het behalen van de doelstellingen ervan doeltreffend wordt beoordeeld. Met de vaststelling van deze gedelegeerde handelingen kan de Commissie de bijlage wijzigen met het oog op herziening of aanvulling van de indicatoren, indien nodig,

en de verordening aanvullen met bepalingen betreffende de vaststelling van een kader voor toezicht en evaluatie. De bevoegdheid tot vaststelling van de verordening wordt toegekend voor onbepaalde tijd. Het kabinet kan instemmen met deze gedelegeerde bevoegdheid, omdat het een bevoegdheid betreft tot wijziging of aanvulling van de verordening. Op grond van art. 290 VWEU zijn gedelegeerde handelingen daartoe het geëigende instrument.

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 derde dag na de bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie, en is deze toepasbaar vanaf 1 januari 2021. 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 31 houdt de Commissie regelmatig toezicht op de uitvoering van het programma en brengt jaarlijks verslag uit over de geboekte vooruitgang. 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 conform artikel 32 doen toekomen aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) en het Europees Comité van de Regio's (CvdR). 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 het MKB aan projecten in het kader van het programma. Nederland acht deze evaluatiebepalingen wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Geen implicaties

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties