

16 juni 2014

Advies over de beslissing tot aankoop van een nieuw
gevechtsvliegtuig voor de luchtcomponent van de Belgische
Defensie

Naar aanleiding van de nakende beslissing over de aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen voor de luchtcomponent van de Belgische Defensie vestigt het Vlaams Vredesinstituut de aandacht op enkele belangrijke elementen:

- De bestaande publieke informatie bevat onvoldoende elementen om de opportuniteit van de aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen te beoordelen:
 1. De keuze voor een mogelijke vervanging van de F-16's is ingebed in een breder defensie- en buitenlands beleid in een Europees kader en binnen de context van de NAVO. Op dit moment ontbreekt in de publieke ruimte een omvattende visie op de uitdagingen waar de Belgische krijgsmacht een antwoord op dient te bieden. Door het gebrek aan een duidelijke publieke langetermijnvisie kan men geen beargumenteerde en expliciete keuzes maken over de toekomstige inzet van mensen en middelen binnen de land-, lucht-, en marinecomponent.
 2. Een gedegen inschatting van de economische return voor deze overheidsuitgave d.m.v. industriële participatie is momenteel niet beschikbaar. Een eenvoudige vergelijking met vroegere compensatieregelingen voor de F-16 voldoet niet. In tegenstelling tot dat oude compensatiedossier besliste België immers om niet deel te nemen aan de ontwikkelingsfase van nieuwe gevechtsvliegtuigen en kunnen Belgische bedrijven dus relatief weinig aanspraak maken op directe of semi-directe industriële participatie.
- Een mogelijke aankoop en de bijhorende kosten voor operationeel gebruik hebben een betekenisvolle impact op de overheidsfinanciën.
- Bij de Belgische bevolking is het draagvlak voor de aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen op dit moment beperkt tot 1 op 4.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert de Kamer en Senaat, het Vlaams Parlement, en de federale en gewestelijke overheden om voorafgaand aan een beslissing en in functie van hun bevoegdheden over de aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen:

- 1. Een omvattende visie op de Belgische Defensie te articuleren en defensieaankopen of vervangingen te motiveren vanuit deze visie.**
- 2. Inschattingen te maken van de volledige kostprijs - operationele kosten inbegrepen - voor de verschillende aankoopties en deze cijfers publiek te maken.**
- 3. De te verwachten indirecte economische return voor de Belgische industrie en de impact op werkgelegenheid per aankooptie te laten becijferen door onafhankelijke instanties en deze cijfers publiek te maken.**
- 4. Een publiek parlementair debat over de opportuniteit van de aankoop te voeren waar alle opties - een eventuele niet-vervanging inclusief - op basis van omvattend referentiemateriaal worden besproken.**

1 Stand van zaken van het dossier m.b.t. de aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen

De Belgische luchtcomponent beschikt momenteel over een vloot van een zestigtal operationele gevechtsvliegtuigen. Oorspronkelijk ging het om 160 F-16's die werden aangekocht in 1975 en 1983, mede-geproduceerd door het huidige Lockheed Martin (VS) en geassembleerd in België. In de periode 2023-2028 zullen de F-16's hun maximum van 8000 vlieguren bereiken. Vervolgens zal de kost om de toestellen operationeel te houden significant stijgen omwille van noodzakelijke aanpassingen. Gezien de tijd die nodig is voor de aankoop, productie en levering van een eventuele vervanger voor de huidige gevechtsvliegtuigen, dringt een politieke beslissing hierover zich op tijdens de legislatuur 2014-2019.

Opties

De eerste knoop die moet worden doorgemaakt is of het wenselijk is dat België zijn vloot gevechtsvliegtuigen operationeel houdt. Past een nieuwe vloot gevechtsvliegtuigen in een omvattende visie op de ontwikkeling van de Belgische defensie op lange termijn? Vervolgens is de vraag naar de budgettaire ruimte voor een dergelijke aankoop cruciaal. Een derde aspect betreft de vraag naar de economische return die leveranciers kunnen garanderen.

Indien beslist wordt om de F-16's te vervangen, worden vijf optiesⁱ voor de aankoop van gevechtsvliegtuigen genoemd in het debat:¹

- 1) De F-35 of *Joint Strike Fighter* werd ontwikkeld door Lockheed Martin (VS) en is reeds besteld door een tiental landen, waaronder de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Italië en Noorwegen. Meer in het bijzonder gaat het om het type F-35 Lightning II.
- 2) De *Eurofighter* wordt momenteel geproduceerd door een consortium rond Airbus Defence and Space en is een project van 4 EU-lidstaten (het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Spanje en Italië).
- 3) De *Rafale* is het gevechtsvliegtuig van Frankrijk, ontworpen en gebouwd door Dassault.
- 4) De *Gripen JAS 39 Next Generation* is een Saab-concept (Zweden). Oudere versies zijn in gebruik in een vijftal landen, waaronder Zweden, Hongarije en Tsjechië.
- 5) De *F-18* is een model van Boeing (VS) en wordt gebruikt in een tiental landen, waaronder de VS, Zwitserland en Spanje. Meer in het bijzonder gaat het om het type F/A-18F Super Hornet E/F.

ⁱ Voor de volledigheid dient opgemerkt dat ook het aankopen van nieuwe F-16 gevechtsvliegtuigen, die momenteel nog steeds worden geproduceerd door Lockheed Martin (VS), een optie is.

Vergelijkend internationaal kader

Het debat en de beslissing over het vervangen van de F-16's in België kan vergelijkend in internationaal kader worden geplaatst. Binnen Europa bevinden verschillende landen zich in uiteenlopende fases van een soortgelijk beslissingsproces. Nederland bijvoorbeeld besliste in 2002 al mee te stappen in de ontwikkelingsfase van de F-35. De Nederlandse overheid bepaalde daarbij dat de kosten van deelname aan het project evenredig dienden te zijn aan de hoeveelheid werk dat Nederlandse bedrijven in het project kregen. Vanaf 2019 zou de F-35 de F-16 moeten vervangen bij de Nederlandse krijgsmacht. In het Nederlandse parlement is er echter veel debat over de oplopende kosten, de tegenvallende industriële participatie en de lange-termijn visie van defensie.² Ook Denemarken heeft een verouderde F-16 vloot en zal midden 2015 beslissen over de aankoop van een vervanger. De Deense regering heeft dezelfde opties als de Belgische, hoewel Denemarken reeds heeft geïnvesteerd in de ontwikkelingsfase van de F-35. De Deense regering kondigde echter aan dat de competitie opnieuw is opengesteld en dat het aantal Deense jobs dat gepaard gaat met de aankoop doorslaggevend zou zijn.³ Duitsland heeft gekozen voor de *Eurofighter*, waarvan er al honderd geleverd zijn.⁴ De Duitse Rekenkamer liet weten dat de gevechtsvliegtuigen het dubbele zullen kosten van wat oorspronkelijk werd begroot.⁵ In Frankrijk tot slot, dat met de *Rafale* een gevechtsvliegtuig van eigen makelij heeft, is er dan weer minder discussie over de aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen.

Drie dimensies

In de debatten over nieuwe gevechtsvliegtuigen komen drie dimensies steeds terug en ook in de Belgische context zijn deze bepalend voor een beslissing:

- (1) de visie op de nationale defensie in een Europees kader en binnen de context van engagementen in de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO);
- (2) de budgettaire implicaties van een beslissing tot dergelijke aankoop; en
- (3) de economische aspecten van compensatieregelingen die met een dergelijke grootschalige legeraankoop gepaard gaan.

De politieke ambities voor de toekomstige rol van de Belgische krijgsmacht en een overkoepelende visie op de onderlinge verhouding van de verschillende componenten dient duidelijk gearticuleerd. Deze discussie loopt parallel met die over de aankoop van nieuwe mijnenjagers en fregatten voor de Belgische krijgsmacht. In afwachting van een definitieve beslissing inzake de vervanging heeft Defensie vijf buitenlandse agentschappen aangeschreven om informatie te verkrijgen over de jachtvliegtuigen die in aanmerking komen om de F-16's te vervangen.⁶

Naast de militair-strategische afwegingen zijn de beperkingen van het overheidsbudget een belangrijke factor. Eind 2013 sprak de minister van Defensie over de aankoop van een veertigtal toestellen.⁷ Inschattingen van de aankoopprijs per toestel vertrekken van 100 miljoen euro⁸ per toestel wat de gezamenlijke aankoopprijs op minimaal 4 miljard euro zou brengen. De uitgave voor aankoop zou gespreid worden over verschillende jaren. Ook de jaarlijkse kosten voor het gebruik zijn significant en dienen in rekening gebracht.⁹ Een structurele verhoging van het defensiebudget is op dit moment weinig waarschijnlijk. Dit betekent dat een herverdeling van het defensiebudget onder de vier componenten van de krijgsmacht wellicht een *zero-sum-game* wordt. Tenzij men de aankoop buiten de defensiebegroting houdt door middel van een speciaal budget, kan de investering in één component ten koste gaan van investeringen in de andere componenten (zoals een verhoging van het defensiebudget ten koste zou gaan van andere overheidsuitgaven). Dit onderstreept hoezeer de vervanging van de F-16's ook in budgettair opzicht een strategische keuze is.

Inzake economische return is het belangrijk te benadrukken dat België eerder besliste om niet deel te nemen aan de ontwikkelingsfase van de F-35, noch aan die van de andere types op de markt. Dat betekent dat, indien tot vervanging wordt beslist, België naar alle waarschijnlijkheid vliegtuigen '*off the shelf*' dient te kopen en dus relatief weinig aanspraak kan maken op directe industriële participatie. Daarnaast hebben de debatten over compensaties bij dergelijke militaire aankopen in België steeds een communautair aspect, waarbij de interesse en belangen van de betrokken industrieën in de verschillende gewesten verschillen en mee in de weegschaal worden gelegd. In dit dossier gaat het bovendien niet alleen over aspecten van economische return (waar ook de gewestregeringen bevoegdheden uitoefenen), maar ook over het voortbestaan van luchtmachtbases (Kleine Brogel en Florennes) in het Noorden en/of het Zuiden van het land.

In een democratisch bestel vraagt defensiepolitiek om transparantie, civiele sturing en parlementaire controle. Om tot een gedragen beslissing te komen over deze aankoop is meer informatie en debat nodig. In de hiernavolgende toelichting wil het Vlaams Vredesinstituut twee invalshoeken verder uitwerken en noodzakelijke randvoorwaarden voor een doordachte beslissing over de vervanging van de gevechtsvliegtuigen van het Belgisch leger aangeven.

2 Het belang van een strategische visie op defensie

De keuze voor een mogelijke vervanging van de F-16's is ingebed in een breder defensiebeleid. Een grondige analyse van de politiek-militaire context, een heldere en beargumenteerde articulatie van de beleidsdoelen, en de weloverwogen inzet en ontwikkeling van adequate personele en materiële middelen vormen de kernelementen van een strategisch gedefinieerd defensiebeleid. Het hoofddoel van een defensiebeleid is de verdediging van de (inter)nationale belangen van de staat. De concrete invulling van deze belangen - en mogelijke bedreigingen ervoor - zijn variabel en zijn het voorwerp van politieke opportuniteitsafwegingen. De uitvoering

van het defensiebeleid is in handen van de Belgische krijgsmacht die vandaag vier componenten kent: de landcomponent, de luchtcomponent, de marine en de medische component.

De F-16 ressorteert onder de luchtcomponent. Oorspronkelijk werden de F-16's in de context van de Koude Oorlog aangekocht - ter vervanging van de F-104 Starfighter van de jaren 1950. Ze dienden het eigen grondgebied en dat van de bondgenoten te verdedigen in het kader van collectieve NAVO-defensie. Regelmatige modernisering hebben bijgedragen tot de ontwikkeling van een veelzijdig toestel. De F-16 is nu een *multi-role* gevechtsvliegtuig geworden dat verschillende taken kan uitvoeren. Zo is het toestel uitgerust voor luchtgevechten, kan het grondtroepen ondersteunen vanuit de lucht, gronddoelen aanvallen, het eigen luchtruim beschermen (bijvoorbeeld met Quick Reaction Alert interventies waarbij niet-geïdentificeerde vliegtuigen boven het luchtruim snel worden onderschept) en kan het tactische nucleaire bommen werpen. Na de Koude Oorlog werden de toestellen ingezet tijdens internationale missies in Bosnië, Kosovo, het Balticum, Afghanistan, Libië en tijdens Europese toppen. Er staan steeds twee F-16's stand-by.

Moeten de F-16 gevechtsvliegtuigen vanuit strategisch oogpunt vervangen worden? Om deze vraag te beantwoorden volstaat het niet om aan te tonen dat er een bedreiging bestaat of kan ontstaan waartegen een dergelijk toestel kan worden ingezet. Men moet ten minste een omvattende dreigingsanalyse maken, en een hiërarchie aanbrengen in welke uitdagingen prioritair moet worden aangepakt. Indien een bepaalde hulpbron inzetbaar is tegen een bepaalde dreiging moet men ook nagaan of de inzet ervan effectief is geweest, zowel naar operationele als naar strategische doelstellingen toe. De evaluatie van het gebruik van de F-16's sinds het einde van de Koude Oorlog in het licht van deze vragen zou nuttige input kunnen leveren aan de discussies over hun vervanging. De inschatting leeft dat hun inzet de status van België als waardevolle alliantiepartner verzekerde door mee te strijden in het hoogste geweldsspectrum. Of deze erkenning ook op andere wijze had kunnen verkregen worden, is moeilijk te beoordelen. Met het oog op de toekomst vormt de recente opkomst van gewapende *drones* alvast een uitdaging voor inschattingen over de verdere ontwikkeling van de conventionele luchtmacht.

Een fundamentele denkoefening waarbij men de belangen en waarden die de Belgische krijgsmacht behartigt oplijst, kritisch bekijkt, potentiële spanningen tussen verschillende belangen durft benoemen, en, zo nodig, een rangorde aanbrengt, is noodzakelijk. Welke belangen men centraal stelt, bepaalt welk type krijgsmacht men zal willen ontwikkelen, en of een vervanging van de F-16's al dan niet wenselijk is. In Nederland werd een analyse gemaaktⁱ

ⁱ "Clingendael ziet vier mogelijke krijgsmachten, die in het verlengde liggen van een dominerend belang van Nederland:

1 de 'vliegende interventiemacht', die over de modernste luchtstrijdkrachten beschikt – inclusief de Joint Strike Fighter – en die 'mee kan' met de Verenigde Staten en grote Europese landen in de openingsfase van militaire interventies;

2 de 'maritieme handelsmacht', waarin de marine centraal staat met een breed scala aan moderne middelen om overal ter wereld de Nederlandse economische en handelsbelangen te kunnen verdedigen;

3 de 'robuuste stabilisatiemacht', die ter zee, in de lucht en op land moet kunnen bijdragen aan operaties bij de beëindiging van conflicten en aan de stabilisatiefase met brede 3-D (Defence, Diplomacy, Development) capaciteiten;

die de besluitvormingsprocedure voor de krijgsmacht bij ons kan informeren en inspireren. De specifieke discussie over de aankoop van een gevechtsvliegtuig wordt opengetrokken en bestaande budgettaire beperkingen worden in acht genomen. Het komt er volgens de auteurs van het rapport op aan de ideaaltypes te toetsen aan de belangen en waarden die een krijgsmacht wil verdedigen, de opgebouwde sterktes van een krijgsmacht en de collectieve behoeften van de EU en de NAVO. Deze analyse zal voor elk land anders zijn.¹⁰

Het bestaande Belgische defensiebeleid ontvouwt zich vooral in NAVO- en EU-verband. Er bestaat bij Defensie weinig draagvlak om dit principe los te laten¹¹ en ook politiek wordt dit maar weinig in vraag gesteld. Voor vele dreigingen heeft België ook niet de capaciteit om autonoom te reageren. In deze context is het niet evident om een eigen ‘geostrategische analyse’ te maken en daar eigen antwoorden op te bieden. Daarvoor is de inbedding in – en afhankelijkheid van – internationale structuren te groot. Een dergelijke collectieve defensie biedt opportuniteiten, maar creëert ook (gedeelde) lasten. Concreet krijgt internationale samenwerking op vlak van materiële capaciteitsontwikkeling in defensie vooral vorm op bilaterale basis en hier is taakspecialisatie de norm. Nieuwe initiatieven inzake “*pooling and sharing*” bepalen dan ook mee de randvoorwaarden voor een analyse van de toekomstige ontwikkeling van de Belgische Defensie. De aanwezigheid van tactische nucleaire wapens en hun militair strategisch nut wordt in België gecontesteerd.¹² Toch zal anticipatie op de mogelijke inzet van nieuwe gevechtsvliegtuigen voor tactische nucleaire operaties in het kader van ‘*burden sharing*’ in de NAVO alliantie een element zijn in strategische overwegingen over de beslissing tot aankoop.

3 Economische return voor het bedrijfsleven: veel onbekende factoren

In het politiek-maatschappelijk debat over de vervanging van de F-16 gevechtsvliegtuigen wordt naast defensie en strategische overwegingen ook vaak verwezen naar de economische return. Een eventuele aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen kan op die manier gunstig zijn voor het Belgische bedrijfsleven in het algemeen en de luchtvaartsector in het bijzonder. De Belgische luchtvaartindustrie heeft aangegeven naar 100% industriële *return* voor de aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen te streven en dit in de vorm van “*tewerkstelling én transfer van technologie – of partnerships in hoogtechnologische domeinen*”.¹³ Verschillende leveranciers maken voorstellen op, maar op dit moment is het uiteraard nog onduidelijk wat de omvang en de aard van de mogelijke economische return precies inhoudt indien gekozen wordt voor een opvolger van de F-16 gevechtsvliegtuigen.

4 de ‘ondersteunende vredesmacht’, die over zeer beperkte gevechtskracht beschikt maar maximaal is ingericht voor assistentie bij normalisatie en wederopbouw om langdurige vrede en stabiliteit te bewerkstelligen, en tevens zeer geschikt is voor ondersteuning bij rampenbestrijding.” http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20130200_clingendael_visie_krijgsmacht_toekomst.pdf

Grote defensiecontracten van het Belgisch leger worden traditioneel gekenmerkt door een regeling waarbij de verkoper van de wapensystemen (of zijn thuisland) in ruil voor de aankoop herinvesteert in België, bijvoorbeeld door componenten van het nieuwe wapensysteem te laten vervaardigen of door goederen van equivalent technologisch niveau aan te kopen in België. Ook in de meeste andere landen is dit een courante praktijk. Om de economische return van de aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen in te schatten is het dan ook cruciaal om in te zoomen op deze zogeheten “compensatieregelingen” (*offsets*). De doelstellingen van zulke compensatieregelingen zijn doorgaans van economische en/of strategische aard. Voorstanders wijzen erop dat lokale bedrijven door dergelijke regelingen gebruik kunnen maken van de aankoop van wapensystemen om hun omzet en/of marktaandeel te verhogen, dat er (minstens tijdelijk) lokale tewerkstelling gecreëerd wordt en dat lokale bedrijven de verkregen technologie en expertise mogelijk kunnen aanwerven voor de uitbreiding en/of diversificatie van hun activiteiten. Voor landen zonder een significante defensie-industrie kunnen compensatieregelingen worden aangewend als instrument voor de aanzet van een verdere ontwikkeling van deze industrietak. De compensatieregelingen tussen het aankopende land en de leverancier van de bestelde defensieproducten worden doorgaans formeel vastgelegd, maar niet publiek kenbaar gemaakt.

Het is belangrijk een onderscheid te maken tussen verschillende soorten van compensaties. Bij directe compensaties wordt afgesproken dat bedrijven uit het aankopende land een deel van de productie van het nieuwe wapensysteem voor hun rekening nemen, bijvoorbeeld door coproductie van het wapensysteem of in de vorm van het leveren van bepaalde componenten in onder-aanneming van de hoofdleverancier. Indirecte compensaties hebben geen betrekking op de producten of de diensten die worden aangekocht; het betreft investeringen die niet rechtstreeks deel uitmaken van het betreffende aankoopcontract voor nieuwe wapensystemen. Het kan gaan over bepaalde technologietransfers, vormings- en opleidingsactiviteiten voor ingenieurs van lokale bedrijven of investeringen in andere sectoren dan degene die rechtstreeks betrokken zijn bij het defensiecontract. Indirecte compensaties vinden niet noodzakelijk in de defensie-industrie plaats, maar ook in civiele sectoren. Compensatieregelingen bestaan vaak uit een combinatie van verschillende types van compensaties.ⁱ

Ondanks de gangbare praktijk van compensatieregelingen worden ze ook vanuit verschillende hoeken gecontesteerd.¹⁴ Ten eerste omwille van hun mogelijke marktverstoringe werking. Inzake de coördinatie van aanbestedingsprocedures voor opdrachten op defensie- en veiligheidsgebied stelt de Europese Commissie dat compensatieregelingen beperkende maatregelen zijn die ingaan tegen de basisprincipes van de Europese Unie omdat ze het vrij verkeer van goederen en diensten belemmeren. Uitzonderingen blijven echter mogelijk op basis van artikel 346 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De afgelopen jaren namen de Europese Commissie en de *European Defence Agency* verschillende maatregelen om compensatieregelingen te ontmoedigen ten voordele van een *level playing*

ⁱ Bijvoorbeeld semi-directe compensaties waarbij goederen of prestaties die identiek of gelijkaardig zijn aan deze van het contract afgesloten met het ministerie van Defensie besteld worden met het oog op export uit België.

*field*ⁱ. Omwille van deze Europese initiatieven wordt er vandaag minder over compensatieregelingen gesproken en steeds meer van “industriële participatie”. Verder wordt door critici van compensatieregelingen ook vaak gewezen op een meerkost voor de aankoop van wapensystemen door deze regelingen: uiteindelijk worden deze door de leverancier doorgerekend aan de klanten, inclusief het aankopende land. De verhoging van tewerkstelling zou bovendien vaak vooral van tijdelijke aard zijn en van een eenduidige positieve impact van de overdracht van technologie naar de civiele sector zou geen sprake zijn. Critici van compensatieregelingen wijzen bovendien op verhoogde risico’s voor belangenvermenging en corruptie.¹⁵

Relevante en betrouwbare informatie over Europese compensatieregelingen is zeldzaam.¹⁶ Bovendien zijn er vrij weinig wetenschappelijke studies voorhanden die de voor- en nadelen van deze regelingen systematisch in kaart brengen en ze tegen elkaar afwegen.¹⁷ Dit komt in belangrijke mate doordat de macro-economische impact van compensatieregelingen niet eenvoudig op betrouwbare wijze te meten is, onder andere omdat het erg moeilijk is om de precieze impact van een bepaalde compensatieregeling te isoleren van andere factoren. Het causale verband tussen (vooral indirecte) compensaties en economische indicatoren is hierdoor dikwijls niet aantoonbaar. De resultaten van de beschikbare studies zijn dan ook niet eenduidig. Er bestaan in Europa zowel indicaties voor positieve als negatieve effecten van compensatieregelingen.¹⁸

In het huidige debat rond de vervanging van de gevechtsvliegtuigen wordt regelmatig verwezen naar de grote economische return van het Belgische F-16 programma. Vliegtuigbouwer Lockheed Martin verklaarde in 2007 dat de aankoop en de modernisering van de Belgische F-16 gevechtsvliegtuigen op een periode van dertig jaar tijd voor België bijna 278 miljoen dollar heeft opgebracht. Dit cijfer werd bevestigd door de FOD Economie.¹⁹ Volgens de FOD Economie was dit programma van cruciaal belang voor de ontwikkeling van de Belgische luchtvaartindustrie en heeft dit programma onder andere geleid tot een aantal langdurige handelsrelaties, de mogelijkheid om te penetreren in buitenlandse markten, spin-offs in civiele sectoren en werkgelegenheid.²⁰ Deze studie is onvoldoende gedetailleerd om *evidence based* en omvattend over de economische return van defensieaankopen in België te spreken.

De economische return van het F-16 programma kan niet zonder meer worden geprojecteerd op de huidige discussie omtrent de vervanging van de F-16 gevechtsvliegtuigen. De belangrijkste reden hiervoor is dat de Belgisch regering toen al snel besliste om deze gevechtsvliegtuigen aan te kopen en dat hierdoor Belgische bedrijven op significante wijze in het productieproces participeerden van zowel de eigen vliegtuigen als de vliegtuigen die over de jaren heen door andere landen werden besteld. Het F-16 programma was daarnaast een groot succes met meer dan 4.500 toestellen die verkocht werden aan meer dan 25 landen²¹, waardoor de economische return groter uitviel dan initieel verwacht. Bovendien konden Belgische bedrijven een groot

ⁱ In economisch jargon verwijst de notie ‘level playing field’ naar een concept van eerlijke concurrentie waar elke ondernemer gelijke kansen krijgt doordat iedereen volgens dezelfde regels speelt.

aandeel van de Europese verdeelsleutel van de afgesproken compensaties in de wacht slepen.²² De opties die momenteel op tafel liggen voor de vervanging van de F-16 vliegtuigen zijn echter allemaal reeds volledig ontwikkelde vliegtuigen. Hierdoor is er, in tegenstelling tot het F-16 programma, weinig marge voor directe compensaties en zal vooral over indirecte compensaties onderhandeld moeten worden.

De te verwachten economische return van een aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen voor het Belgisch leger kan momenteel nog niet op adequate wijze worden ingeschat. Niet enkel omwille van de inherente moeilijkheid om zulke studies uit te voeren en de onvergelijkbaarheid met het Belgische F-16 programma, maar ook omdat elke optie voor een nieuw gevechtsvliegtuig gepaard gaat met een eigen specifiek compensatieaanbod van de betreffende leverancier. De luchtvaartindustrie verzamelt voorlopig draft voorstellen voor industriële participatie van de verschillende relevante vliegtuigconstructeurs. Pas nadat de Federale Regering beslist om nieuwe gevechtsvliegtuigen aan te kopen en een formele *request for proposal* lanceert, zullen de betrokken vliegtuigconstructeurs meer formeel afspraken kunnen maken met de Belgische luchtvaartindustrie.²³ Voor de betrokken sector biedt de aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen ongetwijfeld potentieel voor nieuwe contracten en nieuwe markten. De mogelijke return voor de Belgische economie van de aankoop van een nieuw gevechtsvliegtuig kan momenteel evenwel nog niet op een gedegen wijze worden berekend.

Een heikel punt in het Belgische politiek debat inzake defensieaankopen is de regionale verdeelsleutel van de compensaties. In de voorbije jaren was dit vaak het voorwerp van een scherpe communautaire concurrentie. Uit een analyse van de regionale verdeling van de economische return van de grote defensieprogramma's sinds 1983 door de FOD Economie blijkt dat 56% van de economische return in het Vlaams Gewest werd gerealiseerd (vooral indirecte compensaties) vergeleken met 34% in het Waals Gewest (vooral directe compensaties).²⁴ Opvallend is dat wanneer specifiek naar de luchtvaartindustrie wordt gekeken het Vlaams gewest minder dan een kwart van de Belgische economische return voor deze sector sinds 1970 kon verwerven, vergeleken met ongeveer 70% voor het Waals Gewest en minder dan 10% voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.²⁵ Het is nog onduidelijk welke verdeelsleutel – in geval van aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen – in dit dossier zal worden gehanteerd.

4 Nood aan geïnformeerd publiek debat

Bij het debat over de opvolger van de F-16 zijn veel actoren betrokken. Van het federale politieke niveau wordt in de nieuwe regeerperiode een beslissing verwacht. Defensie is een belangrijke stakeholder waarvoor de beslissing verregaande implicaties zal hebben, zowel op budgettair vlak, als wat betreft de ambitieniveaus voor toekomstige operaties. Buitenlandse potentiële leveranciers lobbyen – soms gesteund door hun regeringen – voor de aankoop van hun toestellen. Ook het eigen bedrijfsleven, verenigd in de BSDI *Aeronautical Working Group*, volgt de ontwikkelingen van nabij om een maximale return voor de Belgische industrie in de wacht te slepen. Academics, experts en het georganiseerde middenveld, waaronder de

vredesbewegingen, spreken zich uit inzake de geplande aankoop, zowel pro als contra. Uit een recente opiniepeiling²⁶ blijkt dat 25% van de Belgen zich uitspreekt voor de vervanging van de F-16's en 47% tegen. 28% van de Belgen geeft aan (nog) geen mening te hebben over de wenselijkheid van een aankoop.

De genoemde stakeholders zijn op dit moment in uiteenlopende mate geïnformeerd over, en betrokken bij, het debat over het al dan niet aankopen van nieuwe gevechtsvliegtuigen voor het Belgische leger. Weinig relevante documenten van Defensie of Buitenlandse zaken zijn evenwel publiek beschikbaar en dit bemoeilijkt een geïnformeerd politiek debat. De beleidsnota's van de minister van Defensie (2010-2014), de antwoorden op parlementaire vragen ter zake die werden geformuleerd, en de documentatie die door het Ministerie van Defensie publiek gemaakt wordt²⁷, geven onvoldoende elementen om de opportuniteit van de aankoop te beoordelen. Naast Defensie moeten politieke partijen en relevante actoren uit het middenveld antwoorden kunnen formuleren op de vragen naar de opportuniteit van een aankoop en de verschillende opties die ter tafel liggen. Ook over de meerwaarde van de economische return van dit dossier is te weinig onderbouwde informatie publiek beschikbaar; bovendien zal veel afhangen van concrete voorstellen van leveranciers.

Gezien de betekenisvolle impact van een mogelijke aankoop op de overheidsfinanciën, het ontbreken van een politiek en publiek gedragen langetermijnvisie op de rol van de Belgische krijgsmacht, de onduidelijkheid over de impact van economische compensaties en het beperkt draagvlak voor dergelijke aankoop bij de bevolking is er nood aan een geïnformeerd publiek debat. Verantwoordelijke beleidsmakers doen er goed aan onafhankelijk en onpartijdige studies te laten maken in voorbereiding van een dergelijke zwaarwichtige beslissing. Het is belangrijk dat deze studies ook publiek gemaakt worden om een inhoudelijk gestoffeerd debat mogelijk te maken.

Eindnoten

- 1 'Defensie bereidt in alle stilte vervanging F-16', *De Morgen*, 4 juni 2014, <http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/1908419/2014/06/04/Defensie-bereidt-in-alle-stilte-vervanging-F-16-voor.dhtml> geconsulteerd op 5 juni 2014.
- 2 <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vervanging-f-16-f-35-lightning-ii/documenten-en-publicaties>
- 3 <http://www.defensenews.com/article/20130901/DEFREG03/309010008/Denmark-Prioritizes-Jobs-New-Fighter-Competition>
- 4 <http://www.airforce-technology.com/news/newsgerman-air-force-eurofighter-typhoon-aircraft>
- 5 <http://www.reuters.com/article/2014/04/30/us-germany-eurofighter-airbus-group-idUSBREA3T06C20140430>
- 6 Het betreft het Joint Program Office voor de F-35 Lightning II van Lockheed Martin, het Navy Integrated Program Office voor de F/A-18F Super Hornet van Boeing, de Franse Direction générale de l'Armement voor de Rafale van Dassault, het Swedish Defence and Security Export Agency voor de JAS-39 van Saab en het Britse ministerie van Defensie voor de Eurofighter van het gelijknamige consortium. "Defensie bereidt in stilte vervanging F-16's voor", *De Standaard*, 4 juni 2014, http://www.standaard.be/cnt/dmf20140604_01129973
- 7 De Crem, P. Toespraak van de Vice-Eerste Minister en Minister van Landsverdediging aan het Koninklijk Hoger Instituut van Defensie, (11 september 2013) http://www.pieterdecrem.be/index.php?id=36&tx_ttnews%5BbackPid%5D=144&tx_ttnews%5Btt_news%5D=3650&cHash=1ca4d3b6975dfd7264604fdbeeb5373a&L=1
- 8 Clerix, K. 'Gevechtsvliegtuigen-kopen-dummies', *MO*, 22 februari 2014, <http://www.mo.be/artikel/gevechtsvliegtuigen-kopen-dummies-0>
- 9 Hennis-Plasschaert, J. (2014). Kamerbrief over F-35 Selected Acquisition Report 2013. Den Haag: Ministerie van Defensie; Antill, P. & Ito, P. (2012-2013). The UK and the Joint Strike Fighter. *International Journal* 68 (1): 13-29.
- 10 Colijn, K., Drent, M., Homan, K., e.a. (2013). *Clingendael's visie op de krijgsmacht van de toekomst*, Den Haag: Clingendael.
- 11 Mattelaer, A. (2014) 'Strategic Insurance: The Future of the Belgian Armed Forces' *Policy Brief*, Brussel: Institute for European Studies VUB
- 12 Voor een overzicht van het debat zie Muys, M. (2010) *Amerikaanse tactische kernwapens in Kleine Brogel in het licht van internationale ontwikkelingen*, Brussel Vlaams Vredesinstituut.
- 13 'De luchtvaartindustrie wil minstens 100% industriële participatie', *MO*, 22 februari 2014, <http://www.mo.be/artikel/de-luchtvaartindustrie-wil-minstens-100-industriële-participatie>
- 14 Struys, W. (2004), "Offsets in small countries: between Scylla and Charybdis?", in: Brauer, J & Dunne P. (red.), *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and Cases in Arms Trade Offsets* (Routledge Studies in Defence and Peace Economics), Routledge, New York. P. 163-170.
- 15 Magahy, B. Vilhena da Cunha, F. & Pyman M. (2010) *Defence Offsets: Addressing the Risks of Corruption and Raising Transparency*, London: Transparency International.
- 16 Eriksson, E.A. et al (2007), *Study on the effects of offsets on the development of a European defence industry and market*, FOI/SCS, http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA_06-DIM-022_Study_on_the_effects_of_offsets_on_the_Development_of_a_European_Defence_Industry_and_Market_1
- 17 Brauer, J. & Dunne, J.P. (2005), *Arms trade offsets and development*, Bristol: University of the West of England, Bristol Business School, Department of Accounting, Economics and Finance, <http://carecon.org.uk/DPs/0504.pdf>
- 18 Eriksson, E.A. et al (2007), *Study on the effects of offsets on the development of a European defence industry and market*, FOI/SCS, http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA_06-DIM-022_Study_on_the_effects_of_offsets_on_the_Development_of_a_European_Defence_Industry_and_Market_1
- 19 "F16's zorgen voor 200 miljoen euro in Belgische industrie", *Gazet van Antwerpen*, 27 september 2007, <http://www.gva.be/arch/f16-s-zorgen-voor-200-miljoen-euro-in-belgische-industrie.aspx>
- 20 FOD Economie (2008), *Industrieel participatiebeleid in het kader van defensiebestellingen*, p.86-88. http://economie.fgov.be/nl/binaries/Industrieel%20Participatiebeleid%20in%20het%20kader%20van%20Defensiebestellingen_tcm325-58443.pdf
- 21 Lockheed Martin, *Iraq accepts First Lockheed Martin F-16 Aircraft*, 5 juni 2014, http://www.lockheedmartin.com/us/news/press-releases/2014/june/140605ae_iraq-accepts-first-f-16.html
- 22 Struys, W. (1996), "Offsets and weapons procurement: the Belgium experience", in: Martin, S. (red.), *The economics of offsets: Defence Procurement and Countertrade*, Amsterdam: Harwood Academic, p.75-105.
- 23 Clerix, K. 'De luchtvaartindustrie wil minstens 100% industriële participatie', *MO*, 22 februari 2014, <http://www.mo.be/artikel/de-luchtvaartindustrie-wil-minstens-100-industriële-participatie>

-
- ²⁴ FOD Economie (2008), *Industrieel participatiebeleid in het kader van defensiebestellingen*, p.86-88., http://economie.fgov.be/nl/binaries/Industrieel%20Participatiebeleid%20in%20het%20kader%20van%20Defensiebestellingen_tcm325-58443.pdf
- ²⁵ FOD Economie (2008), *Industrieel participatiebeleid in het kader van defensiebestellingen*, p.79. http://economie.fgov.be/nl/binaries/Industrieel%20Participatiebeleid%20in%20het%20kader%20van%20Defensiebestellingen_tcm325-58443.pdf
- ²⁶ De Universiteit Antwerpen (onderzoeksgroep M2P) voerde in aanloop naar de verkiezingen van 25 mei 2014 een representatieve survey uit bij meer dan 1000 Vlamingen en meer dan 1000 Walen over de stellingen die zouden worden opgenomen in de Stemtest van de VRT en De Standaard. In opdracht van het Vlaams Vredesinstituut werden de resultaten met betrekking tot vragen over vredesvraagstukken, waaronder die over de vervanging van de F-16, geanalyseerd.
- ²⁷ Flamant, R. (red.) (2014), *De waarde van de Belgische defensie*, Brussel: Defensie.

Het Vlaams Vredesinstituut is een onafhankelijk instituut voor vredesonderzoek bij het Vlaams Parlement.

www.vlaamsvredesinstituut.eu