

Duurzame EU-steun voor Europese defensiesamenwerking? Nood aan verantwoordelijke en transparante coördinatie van wapenexport

De Europese meerjarenbegroting 2021-2027 voorziet de oprichting van een Europees Defensie Fonds (EDF). Met dit fonds wil de Europese Commissie financiële steun geven aan Europese programma's voor het onderzoek naar en de ontwikkeling van nieuwe wapensystemen. Dit fonds maakt deel uit van een pakket aan initiatieven ter versterking van de Europese defensiesamenwerking. Hoewel het EDF intra-Europese defensiesamenwerking wil versterken, de Europese defensie-industrie ondersteunen en Europese strategische autonomie bevorderen, zal dit fonds eveneens uitdagingen meebrengen voor de coördinatie van het wapenexportbeleid in de Europese lidstaten.

Het Europees Defensie Fonds: opzet en structuur

Voor het eerst zal de Europese meerjarenbegroting directe financiële steun voorzien voor Europese militaire onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten. Via het EDF zal de EU jaarlijks ongeveer 1.5 miljard euro ter beschikking stellen voor de financiering van dergelijke projecten. Ongeveer 500 miljoen euro zal dienen voor defensiegerelateerd onderzoek, dat voor 100% gefinancierd zal worden door de EU. Voor de ontwikkeling van nieuwe militaire goederen en technologieën voorziet het EDF 1 miljard euro, waarbij Europese cofinanciering tot 20% van het projectbudget mogelijk zal zijn. De resterende financiering zal moeten gebeuren door de deelnemende overheden en bedrijven. Zo hoopt de Europese Commissie bijkomend tot 5 miljard euro per

Het Europees Defensie Fonds

Vanaf 2021 zal dit fonds jaarlijks ongeveer 1.5 miljard euro voorzien voor militaire onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten

De relevantie van wapenexport in Europese defensiesamenwerking

1. Lidstaten hanteren verschillende regels voor de **intra-Europese transfers** van militaire onderzoeks- en ontwikkelingsresultaten
2. Lidstaten verschillen in de **beoordeling van wapenexport** naar niet-Europese bestemmingen

Twee lessen voor een duurzame Europese defensiesamenwerking

1. Voor de omgang met wapenexport in Europese wapenprogramma's zijn op consensus gebaseerde procedures nodig, met respect voor het Europees Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport
2. Er is nood aan voldoende ruimte om parlementaire betrokkenheid en samenwerking tussen de bevoegde nationale en Europese parlementen mogelijk te maken

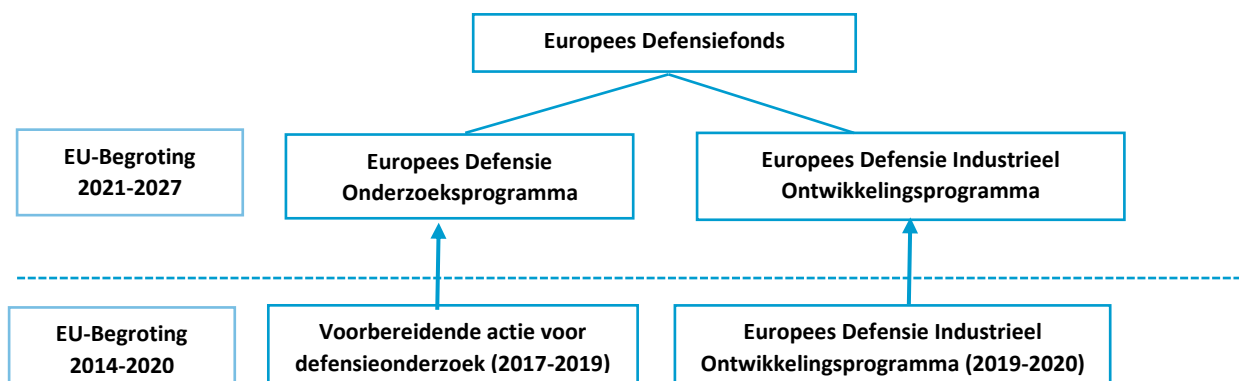
VOORWAARDEN VOOR DE COFINANCIERING VAN ONTWIKKELINGSPROJECTEN:

1. Minstens drie bedrijven uit twee lidstaten participeren
2. Zowel grote bedrijven als KMO's nemen deel.
3. Deelnemende overheden verbinden zich tot de effectieve aankoop van de ontwikkelde producten

jaar te activeren voor Europese militaire ontwikkelingsprojecten. Momenteel zijn al twee voorbereidende programma's actief:

- (1) de Voorbereidende actie voor defensie-onderzoek dat tussen 2017 en 2019 90 miljoen euro voorziet voor Europese militaire onderzoeksprojecten
- (2) het Europees defensie industrieel ontwikkelingsprogramma voorziet in 2019 en 2020 jaarlijks 250 miljoen euro

Figuur 1: Schematisch overzicht van het Europees Defensiefonds (EDF)



De geplande inrichting van het EDF is niet zonder controverse. Zo uitte sommigen twijfels of het EDF er wel effectief in kan slagen de vooropgestelde doelstellingen te helpen bereiken. Ook bij de beperkte transparantie en de sterke betrokkenheid van de defensie-industrie bij de ontwikkeling van het EDF worden vraagtekens geplaatst. Vanuit principieel standpunt komt de vraag of Europees geld gebruikt mag worden voor militaire investeringen en of de EU zich wel kan bezighouden met defensie en veiligheid, voor sommigen een exclusief nationale bevoegdheid.¹ Zowel de Europese Raad als een meerderheid in het Europees parlement zijn echter voorstander van het EDF; enkel het precieze budget is nog onderdeel van de onderhandelingen.

Een belangrijk thema's dat slechts zijdelings aan bod komt in deze discussies, is de controle op de toekomstige export van de ontwikkelde goederen en technologieën. De Europese defensie industrie is sterk afhankelijk van extra-Europese export en verdere Europese defensiesamenwerking zal deze afhankelijkheid wellicht niet substantieel verminderen. Verschillen in het wapenexportbeleid van de Europese lidstaten kunnen de Europese militaire samenwerkingsprogramma's echter negatief beïnvloeden. De lidstaten blijven immers bevoegd voor de beoordeling van de internationale handel in militaire goederen en technologieën. Goede afspraken tussen de deelnemende lidstaten over hoe om te gaan met deze toekomstige wapenexport zijn daarom nodig.

¹ Voor een verdere bespreking van de bedenkingen bij het Europees Defensie Fonds: Cops, Diederik (2018), *Overheidssteun voor dual use en militaire O&O. Uitdagingen en implicaties voor het Vlaams beleid*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 20-23, <https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2019/03/Overheidssteun-voor-dual-use-en-militaire-OO.-Uitdagingen-en-implicaties-voor-het-Vlaams-beleid.pdf>

Verschillende procedures voor intra-Europese transfers: uitdaging voor samenwerking, symptoom van uiteenlopende visies op export

Technische kennis, technologie en O&O-output binnen de Europese samenwerkingsverbanden geproduceerd en uitgewisseld tussen de deelnemende bedrijven en onderzoeksinstituten, zullen in bepaalde omstandigheden onder de nationale (militaire) exportcontroleregimes vallen. Er bestaan

‘De Europese Commissie moet inzetten op capaciteitsversterking bij exportcontrolediensten en potentiële participanten’

tussen lidstaten echter nog steeds verschillen over welke goederen en technologieën vergunningsplichtig zijn, de toegestane vergunningstypes, de administratieve procedures en verplichtingen inzake eindgebruik en wederuitvoer. Het vermijden van landen omdat de geldende wetgeving belemmerend kan zijn, kan echter weerstand tegen het EDF

oproepen bij die landen. De implementatie van zogenaamde *inreach* activiteiten door de Europese Commissie voor de capaciteitsversterking van nationale controlediensten en potentiële participanten zou een constructievere benadering van dergelijke intra-Europese verschillen zijn.

Dergelijke verschillen tussen nationale controlesystemen zijn vaak (maar zeker niet altijd) mede het resultaat van substantiële verschillen in de omgang met de extra-Europese export van militair materieel. Zeker in de context van Europese defensiesamenwerking stelt zich de vraag hoe om te gaan met de toekomstige verkoop van de ontwikkelde goederen aan niet-Europese afnemers. Elke lidstaat blijft bevoegd om de export van militair materieel te beoordelen. Uit een analyse van de wijze waarop Europese wapenprogramma's vroeger en nu omgaan met wapenexport en van de wijze waarop wapenexport als politiek en publiek thema geëvolueerd is, vallen twee lessen te trekken om de duurzaamheid van de Europese defensiesamenwerking te optimaliseren.

Twee lessen voor een duurzame Europese defensiesamenwerking

Les 1: De onhoudbaarheid van de overdracht van de verantwoordelijkheid naar het finale land van assemblage

Lange tijd hebben internationale wapenprogramma's inzake wapenexport het principe gehanteerd dat het land van finale assemblage de verantwoordelijkheid kreeg om export naar een derde land te beoordelen. Dit principe komt expliciet tot uiting in het Schmidt-Debré akkoord uit 1972 (zie kader). Sinds de jaren negentig is dit principe in de praktijk steeds meer uitgehold ten gunste van een grotere inspraak voor de verschillende participerende overheden. Recente programma's en overeenkomsten bevatten procedures die de **betrokkenheid van de verschillende betrokken overheden** bij beslissingen inzake wapenexport mogelijk

HET SCHMIDT-DEBRÉ AKKOORD: LANGE TIJD DE STANDAARD IN WAPENPROGRAMMA'S

In 1972 gingen de Duitse en Franse ministers van Defensie Helmut Schmidt en Michel Debré bij transnationale wapenprogramma's akkoord met het principe dat het land waarin de finale assemblage gebeurt verantwoordelijk is om de export van de ontwikkelde wapens al dan niet goed te keuren. Enkel in uitzonderlijke omstandigheden kan het andere land een veto uitspreken tegen een geplande wapenexport.

maken. Dergelijke procedures vergroten het draagvlak van deze samenwerkingsverbanden en geven ze een duurzamer karakter. Wel is er dan een **gedeeld beoordelingskader** nodig om deze export te beoordelen. Het Europees Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport van 2008 kan hiervoor een reeds bestaand en Europees aanvaard kader vormen, in plaats van nieuwe principes en criteria te moeten ontwerpen. Het negeren van dit Gemeenschappelijk Standpunt kan de steun voor het EDF ondergraven, zowel bij het Europees Parlement als bij individuele lidstaten. Verdere stappen naar **meer convergentie** in de interpretatie en toepassing van de beoordelingscriteria in het Gemeenschappelijk Standpunt zijn dan wel noodzakelijk.

Les 2: De onhoudbaarheid van geheime intergouvernementele coördinatie

Het veiligheids- en defensiebeleid is traditioneel een exclusieve bevoegdheid van de uitvoerende macht, met slechts beperkte ruimte voor parlementaire betrokkenheid of controle. Ook wapenexport is lange tijd uit de politieke en publieke arena gehouden. De voorbije jaren zijn verschillende nationale parlementen en het Europees parlement meer aandacht beginnen besteden aan deze beleidsdomeinen. Deze groeiende parlementaire aandacht gaat samen met toenemende transparantie in verschillende lidstaten en een grotere politieke aansprakelijkheid bij wapenexport. De vraag vanuit de bevoegde parlementen om betrokken te zijn bij deze beleidsdomeinen dient ernstig te worden genomen. Parlementaire betrokkenheid kan de besluitvorming vertragen, maar leidt eveneens tot een beduidend betere implementatie en een grotere duurzaamheid van de genomen beslissingen.

‘Parlementaire betrokkenheid vertraagt mogelijk de besluitvorming, maar leidt ook tot betere implementatie en grotere duurzaamheid van de genomen beslissingen’

Met het EDF zal defensie en veiligheid niet langer een exclusieve bevoegdheid van nationale overheden en parlementen zijn en krijgt ook het Europees Parlement medezeggenschap. Formeel verloopt deze betrokkenheid (onrechtstreeks) via de controle over de Europese begroting, maar ook informeel is het Europees parlement in zekere mate betrokken in de relevante besluit- en beleidsvorming. Om een duurzame Europese defensiesamenwerking uit te werken is van belang dat alle betrokken parlementen werk maken van adequate rapportagemechanismen en transparantie inzake defensiesamenwerking en wapenexport. Ook goede en structurele initiatieven om de samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de nationale parlementen en het Europees parlement te verbeteren kan het nationale en Europese draagvlak voor het EDF ten goede komen en zo ook de duurzaamheid ervan vergroten.

MEER WETEN?

Een uitgebreidere uitwerking van deze fact sheet is te raadplegen in de publicatie *‘Sustainable EU funding of European defence cooperation? Accountable and transparent coordination of arms export policies needed’*. Deze nota is te downloaden op de website van het Vlaams Vredesinstituut (www.vlaamsvredesinstituut.eu). Liever een papieren versie? Contacteer het Vlaams Vredesinstituut via vredesinstituut@vlaamsparlement.be of de betrokken onderzoeker via diederik.cops@vlaamsparlement.be
