

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de noodzaak van een Europese defensie-industrie: industriële, innovatieve en sociale aspecten (initiatiefadvies)

(2012/C 299/04)

Rapporteur: **de heer VAN IERSEL**

Corapporteur: **mevrouw HRUSECKÁ**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 19 januari 2012 overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde besloten een initiatiefadvies op te stellen over de

Noodzaak van een Europese defensie-industrie: industriële, innovatieve en sociale aspecten

De adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 juni 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 11 en 12 juli 2012 gehouden 482^e zitting (vergadering van 11 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 132 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Wereldwijd vinden snelle geopolitieke veranderingen plaats. De overheersende positie van het westen is in economisch en politiek opzicht niet langer vanzelfsprekend. Terwijl in de defensiebegrotingen in de EU wordt gesneden, lopen de defensie-uitgaven in China, India, Brazilië, Rusland en elders op. Daarom roept het EESC de Raad en de Commissie op om een algemene evaluatie te maken van de belangrijkste aspecten van de positie en de rol van de EU, die moet uitmonden in een overtuigende aanpassing van het Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid.

1.2 Het defensiebeleid wordt ingegeven door de strategische belangen van een land, waargenomen bedreigingen en politieke doelstellingen, die in Europa hoofdzakelijk in nationale termen worden vastgelegd. Verouderde benaderingen leiden zichtbaar tot meer fragmentatie, lacunes, overcapaciteit en een gebrek aan interoperabiliteit in het Europese defensievermogen. De argumenten voor verbetering zijn legio; het is een zaak van politieke wil. In 1986 werd dit al overtuigend aangetoond! ⁽¹⁾ Uit het oogpunt van politiek, economie en defensie is de situatie nu nog veel urgenter. Het EESC verzoekt de Raad serieus werk te maken van een Europese defensieparapl.

1.3 Het veiligheids- en defensiebeleid dient de EU en de lidstaten meer zelfvertrouwen te geven. Het moet vertrouwen wekken in de samenleving, het brede publiek, goed uitgeruste soldaten, het bedrijfsleven en de werknemers in de sector. De

EU-burgers hebben recht op adequate bescherming. Er is steeds meer behoefte aan Europese toekomstbestendige wapens. Daarom schieten de huidige, geïsoleerde initiatieven van de lidstaten hun doel geheel voorbij en wordt er belastinggeld verspild.

1.4 Gelet op het beleid en de huidige praktijken in de VS en andere (opkomende) wereldspelers, alsook op de exclusieve verantwoordelijkheid van overheden om burgers te beschermen en om veiligheid te waarborgen, beklemtoont het EESC de noodzaak om de Europese strategische belangen vast te leggen in het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) ⁽²⁾. Uiteindelijk is de driehoek buitenlandse zaken en veiligheid, defensie en industrieel vermogen onscheidbaar en steunt hij Europa's positie in de wereld, haar economische en politieke belangen, alsook haar waarden (mensenrechten, democratie). De Europese dienst voor extern optreden (EDED) moet hierbij rechtstreeks betrokken worden.

1.5 Wil Europa een solide veiligheids- en defensie-industrie behouden die kritische massa kweekt voor doeltreffendheid en kosteneffectiviteit, dan is volgens het EESC een ingrijpende verandering van mentaliteit en beleid geboden. Dit moet zorgen voor een stabiele en voorspelbare toekomst voor de strijdkrachten, afgestemd op Europa's economische en technologische gewicht. Gezien de grote verschillen tussen de lidstaten komt de hoofverantwoordelijkheid in dit verband toe aan de grootste productielanden.

⁽¹⁾ Zie 'Towards a Stronger Europe', een verslag van een onafhankelijk onderzoeksteam, ingesteld door de ministers van defensie van de landen van de Independent European Programme Group, om met voorstellen te komen ter verbetering van het concurrentievermogen van Europa's defensie-industrie.

⁽²⁾ Gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid als integraal onderdeel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, Verdrag betreffende de Europese Unie, art. 42 vv. PB C 115, 9 mei 2008.

1.6 Volgens het EESC zijn er sterke argumenten om de Europese planning en coördinatie te verstevigen:

- de sector is gecompliceerd en kennisintensief; hij vereist langetermijnplanning;
- ondanks privatisering hebben overheden nog grote belangen in de defensie-industrie als cliënt, regelgevende instantie of verstrekker van exportvergunningen;
- tekortkomingen in de huidige structuur en (ernstige) bezuinigingen nopen tot ordelijke aanpassingen in plaats van de huidige gefragmenteerde benaderingen die in- en extern de geloofwaardigheid aantasten;
- doeltreffende coördinatie is nodig tussen de belangrijkste producerende landen en de minder of niet producerende landen om wapenaankopen in Europa te stimuleren en om alle beschikbare kennis, grote ondernemingen en het mkb te benutten;
- uiteindelijk hangt een goede output van de Europese industrie wereldwijd af van de ontwikkeling van een stabiele thuismarkt in Europa.

1.7 Behalve maatregelen van het Europees Defensieagentschap (EDA) en het Defensiepakket van 2007 ⁽³⁾ verzoekt het EESC om een degelijk Europees industriebeleid voor de defensiesector met zijn specifieke kenmerken (overheidsvereisten en –financiering). Gelet op Europa 2020 moet dit beleid uitgaan van gedeelde nationale en EU-bevoegdheden (met het EDA en de Commissie als volwaardige partners) en van raadplegingen van de defensie-industrie en andere stakeholders, onder wie sociale partners. Verder moet het beleid steunen op een goed georganiseerde sociale dialoog.

1.8 EU-beleid en –financiering dienen een brug te slaan tussen het EU-niveau en nationale investeringen, uitmondend in minder versnippering en overlapping van overheidsuitgaven en meer kwaliteit en interoperabiliteit.

1.9 Geavanceerde O&O is cruciaal voor de ontwikkeling van een nieuwe generatie wapens, die hard nodig zijn. Zulke O&O kan nooit uitsluitend een zaak van het bedrijfsleven zijn. De meeste verantwoordelijkheid ligt bij de overheid. Daarom is O&O heel kwetsbaar voor de huidige bezuinigingen. De Raad en overige stakeholders dienen zo snel mogelijk onderzoeksprogramma's op te zetten en te lanceren die de Europese industrie helpen om de ongewenste afhankelijkheid van elders aan te pakken. Technologie voor tweërlei gebruik is een noodzaak. Het O&O-programma van de EU zou hieraan tegemoet moeten komen. Het moet doeltreffende grensoverschrijdende O&O-samenwerking waarborgen.

⁽³⁾ Richtlijnen 2009/43/EG (PB L 146, 10.6.2009) en 2009/81/EG (PB L 216, 20.8.2009). De Raad en het EP hebben het Defensiepakket in 2009 goedgekeurd. De lidstaten hadden het in de zomer van 2011 moeten uitvoeren. Het Defensiepakket bevatte ook een mededeling: 'Een strategie voor een sterkere en meer concurrerende Europese defensie-industrie', COM (2007) 764, 5.12.2007.

1.10 De verdere versterking van de technologische en industriële basis van de Europese defensie moet zoveel mogelijk gepland worden. Daartoe zijn bevredigende maatregelen op EU-niveau geboden ⁽⁴⁾.

1.11 Ruimere coördinatie tussen de Commissie, het EDA en andere relevante EU-stakeholders is vereist. De hernieuwde toezegging van voorzitter Barroso ⁽⁵⁾, vicevoorzitter Tajani en commissaris Barnier, alsook de oprichting van een taskforce voor defensie komen als geroepen. Het EESC is ook ingenomen met de toekomstgerichte EP-resolutie van afgelopen december over de Europese defensie en het brede spectrum van zaken die op het spel staan ⁽⁶⁾.

1.12 In dezelfde geest en ter versterking van het initiatief voor het EU-taskforce voor defensie roept het EESC de Commissie op om deze kwesties in het openbaar aandacht te schenken. De Commissie zou ook moeten overwegen adequate (deel)oplossingen aan te dragen, in reactie op de geconstateerde verschillen in industriële en technologische vermogens tussen de lidstaten, alsook op de verschillende investeringsniveaus voor onderzoek en defensie in het algemeen.

2. Inleiding

2.1 Artikel 42 van het Verdrag betreffende de Europese Unie luidt dat het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid een integrerend deel is van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Artikel 42, lid 3, vervolgt dat de lidstaten de Unie militaire vermogens beschikbaar stellen voor de uitvoering van dat beleid. Sinds 2005 werkt het Europees Defensieagentschap (EDA) aan de uitbreiding van de industriële en technologische basis van de defensiesector en aan een betere uitrusting voor soldaten. De vooruitgang is echter zeer beperkt.

2.2 De voltooiing van de interne markt en doeltreffende financiële coördinatie staan thans hoog op de prioriteitenlijst. De Europa 2020-strategie ondersteunt beide doelstellingen voluit. Deze sprong voorwaarts zou ook moeten aanzetten tot nieuwe stappen in de Europese defensie.

2.3 Voor de defensiesector ontbreekt echter een dergelijke ontwikkeling. Het militaire verdrag tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk uit 1998 leek het startsein te zijn voor een nieuwe mentaliteit en een nieuw begin. Dezelfde geest van nauwere defensiesamenwerking sprak uit de oprichting van de European Defense and Space Company (EADS) in 2003. Hierna volgde echter geen verdere consolidatie. Het is opmerkelijk dat de LoI-landen (de groep landen met de grootste productiecapaciteit, d.w.z. Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje en Zweden) in tegenstelling tot eerdere voornemens, nog geen enkel werkbaar voorstel voor rationalisatie of consolidatie gepresenteerd hebben.

⁽⁴⁾ De Europese fondsen moeten hierbij betrokken worden: het aanstaande KP8, het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Cohesiefonds en het Europees Sociaal Fonds.

⁽⁵⁾ EU State of the Union, november 2011.

⁽⁶⁾ EP-resolutie van 14 december 2011 over de gevolgen van de financiële crisis voor de defensiesector in de EU-lidstaten (2011/2177(INI))

2.4 De stagnatie heeft tot nationale benaderingen en nadruk op de nationale productie geleid. Er is sprake van een zekere renationalisatie. In Europa gevestigde ondernemingen zijn alle op exportmarkten gericht. Er is geen gemeenschappelijk strategisch concept, niet onder overheden, noch onder industriële partners.

2.5 Ondertussen zullen nieuwe uitdagingen potentiële markten meer gaan beïnvloeden. Belangrijk vraagstuk is de ontwikkeling van wapens in opkomende economieën. Brazilië, Rusland, India en China (de BRIC-landen) komen eraan, gevolgd door enkele kleinere landen. Het Chinese defensiebudget zal naar verwachting stijgen van 120 miljard euro nu naar 250 miljard euro in 2015. Ruslands defensiebegroting zal tot 2015 enorm stijgen. De VS geven meer dan het dubbele van het totale Europese budget uit, 450 miljard euro tegen 204 miljard euro in 2007 en het Europese budget krimpt steeds meer. Het totale Europese O&O-budget is hoogstens 20 % van het Amerikaanse budget. 50 % van het Europese defensiebudget gaat naar personeelskosten; in de VS is dat 25 %. Europa heeft meer mensen onder de wapenen, maar ze zijn veel minder uitgerust. De omstandigheden wereldwijd zullen nooit meer zijn wat ze ooit waren. We hebben geen tijd te verliezen.

2.6 De afgelopen decennia is in tal van studies gepleit voor aanpassing van de defensie-industrie aan de mondiale markt. Alle studies benadrukken de voortdurende tekortkomingen, aangezien defensiemarkten zeer gebrekkig blijken te zijn, en de meeste landen hun 'eigen' industrie blijven steunen. Pogingen om de markt te verbeteren, zoals het EU-Defensiepakket van 2007, zijn bedoeld om een aantal marktdeficiënties en de uiteenlopende nationale praktijken te verhelpen.

2.7 Wat op het spel staat, is complex, ook in verband met de lange periodes tussen ontwerpfasen en praktische toepassing. Volgens het EESC is een brede benadering uit technologisch, economisch en sociaal perspectief daarom geschikter om dit vraagstuk te bespreken dan een benadering uitsluitend uit defensieoogpunt.

2.8 Cruciaal zijn de uiteenlopende strategische concepten tussen landen met een aanzienlijke wapenindustrie, met name wat betreft de definitie van "wezenlijk nationaal veiligheidsbelang" en de relatie tussen nationale veiligheid en exportmarkten. Sommige kleine landen hebben een redelijk ontwikkelde industrie, terwijl andere vrijwel geen productielocaties hebben. Het is duidelijk dat de benaderingen van alle landen op grond van behoeften en mogelijkheden uiteenlopen. Het resultaat is versnippering en een disparate visie op de defensie-industrie. Operaties zoals in Libië tonen de toenemende lacunes in de beschikbare wapensystemen pijnlijk aan. De gevolgen hiervan moeten terdege onder ogen gezien en geëvalueerd worden.

2.9 Deze ontwikkelingen betreffen zowel investeringen als werkgelegenheid. De defensie-industrie is een hoogtechnologische sector die rechtstreeks werk biedt aan 600 000 gekwalificeerde werknemers, en indirect aan nog eens 2 miljoen mensen. De roep om verdere bezuinigingen is zorgwekkend. Vaak zijn productievestigingen sterk regionaal geconcentreerd en zouden zij kenniscentra kunnen worden, maar lopen zij integendeel het

risico van verdere bezuinigingen. Deze vestigingen zullen er erg onder lijden als er in het wilde weg en ongestructureerd wordt gereorganiseerd en bezuinigd.

2.10 Werkgelegenheid is vandaag de dag natuurlijk ook een prioriteit van regeringen. Dit aspect kan echter de ontwikkeling belemmeren van een gemeenschappelijke visie, die nodig is om de sociale gevolgen van een tanende defensie-industrie adequaat aan te pakken, zoals o.a. het verlies van knowhow en de impact op werknemers. Omgekeerd zal een gemeenschappelijke visie zorgen voor evenwichtige banencreatie en het risico vermijden dat onderzoekers en technisch en wetenschappelijk hooggespecialiseerd personeel uitwijken naar derde landen, wat indruist tegen de doelstellingen van de EU om de Europa 2020-strategie gestalte te geven.

2.11 De EU-aanpak en het intergouvernementele kader kunnen en zouden vanuit hetzelfde perspectief moeten werken. Zolang nationale soevereiniteit heerst, zal een gemeenschappelijk kader, in welke vorm dan ook, weinig verbetering opleveren voor overcapaciteit, overlapping en versnippering. De tegenstrijdigheid tussen het standpunt van nationale soevereiniteit enerzijds en de financiële, technologische, economische en sociale behoeften anderzijds is zonneklaar.

2.12 Het is dus zorgwekkend dat het streven naar "combineren en delen", d.w.z. de organisatie van Europese verwevenheid, niet in een gemeenschappelijke strategie is omschreven. Ondanks een in brede kring levend besef van de veranderde internationale context is de druk van buitenaf blijkbaar nog niet zo hoog dat er gemeenschappelijke benaderingen en oplossingen ontstaan. Opmerkelijk immers is de niet aflatende bereidheid van Europese landen om voor wapenleveranties afhankelijk te blijven van de VS, in plaats van aankopen in Europa.

2.13 Wil Europa een solide veiligheids- en defensie-industrie behouden die gevanceerde systemen kan ontwikkelen en produceren, om zo haar eigen veiligheid te garanderen, dan is een radicale mentaliteits- en beleidsverandering geboden. Langer wachten zou de capaciteit nog sneller doen dalen tot onder het niveau dat vereist is om op essentiële gebieden weer de toon aan te geven. Dit zou nog moeilijker worden aangezien bezuinigingen op O&O-uitgaven rechtstreekse gevolgen hebben voor een generatie van onderzoekers en gekwalificeerde werknemers. Als Europa niet slaagt, kunnen bedrijven en banen verdwijnen, zal knowhow verloren gaan en is Europa aan andere partijen overgeleverd. Wie Europa en de Europese veiligheid na aan het hart liggen, moet doordrongen zijn van de urgentie en de behoefte aan actie.

3. Politieke context

3.1 Het Verdrag betreffende de Europese Unie benadrukt terecht de onlosmakelijke band tussen buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid. Een doeltreffend buitenlands beleid moet gebaseerd zijn op solide defensiecapaciteit. Adequaat defensief vermogen moet op zijn beurt worden opgezet en ontwikkeld in het licht van waargenomen dreigingen en overeengekomen doelstellingen in een uiterst gecompliceerde en fragiele internationale context.

3.2 Belangrijkste factor is de positie en de rol van de EU in de wereld van morgen, gelet op de snel veranderende geopolitieke realiteit waarin steeds meer wereldspelers verschijnen. Uit die optiek meent het EESC dat het hoog tijd is voor een onderling afgestemd initiatief in Europa. Ervaringen uit een recent en verder verleden tonen aan dat door vast te houden aan traditionele benaderingen Europa en de lidstaten buitenspel gezet dreigen te worden.

3.3 Het EESC bepleit een stabiele en voorspelbare toekomst voor de Europese strijdkrachten, afgestemd op Europa's huidige economische en technologische gewicht. De enorme periode tussen het ontwerp en de ingebruikname van systemen verhoogt de noodzaak om dit jaar nog besluiten te nemen.

3.4 Uit sociaal en politiek oogpunt benadrukt het EESC vier belangrijke aspecten van de behoefte aan doeltreffend Europees defensief vermogen:

- bescherming van de bevolking;
- de behoefte aan goed uitgeruste soldaten;
- stabiele en voorspelbare banen;
- goed opgezette Europese humanitaire en militaire acties, wereldwijd.

3.5 Er wordt voortdurend gesproken over de toekomst van het GVDB, hoewel zelden met zoveel woorden. Veel onderwerpen, zoals de inzet van strijdkrachten, de twist over de ontwikkeling van één operationeel hoofdkwartier, de financiering van GVDB-missies van de EU, de bijdragen aan die missies en oproepen tot een herziening van de Europese veiligheidsstrategie, komen neer op een discussie over het GVDB, hoewel dat niet wordt toegegeven. Het zou een stap in de goede richting zijn om een en ander uit dat perspectief te bekijken. Verder moet in alle overwegingen over deze belangrijke zaken rekening gehouden worden met de gevolgen van de besluitvorming (of het uitblijven daarvan) voor de industrie. Hieruit zal ook de nauwe verwevenheid blijken tussen de industriële capaciteit en de uitvoering van het GVDB. De grootste verantwoordelijkheid berust bij de overheid.

3.6 De trans-Atlantische betrekkingen en de NAVO zijn van cruciaal belang. De Amerikanen hebben al geruime tijd ernstige kritiek op de manier waarop Europeanen aan hun defensieverplichtingen binnen het bondgenootschap voldoen. Aan beide zijden van de oceaan wordt voortdurend gepleit voor een 'Europese pijler' binnen de NAVO. Tot nu toe is het omgekeerde het geval.

3.7 Het gebrek aan een degelijke 'Europese pijler' heeft diepe politieke wortels. Er is nog onvoldoende politieke bereidheid in Europa om Europese 'strategische' belangen te definiëren of voor een essentiële, gemeenschappelijke militaire capaciteit te zorgen. De VS en andere landen hanteren daarentegen het concept strategische activiteit, dat al het onderzoek en ondernemingen omvat die bijdragen aan de algehele veiligheid van de burgers, zij het civiele of militaire veiligheid.

3.8 Tegen deze achtergrond betekent volgens het EESC werken aan een Europese pijler dat de overdreven afhankelijkheid van de Europese militaire capaciteit van de VS plaats zou moeten maken voor een evenwichtiger relatie. Tegelijk met een

broodnodig debat over gemeenschappelijke Europese strategische belangen (een exclusieve taak van regeringen) zou zo snel mogelijk een begin moeten worden gemaakt met een ordelijke planning door samenwerking tussen de Europese instellingen, de lidstaten en de defensie-industrie, alsook met een geleidelijke herziening van de gewoonte van lidstaten om automatisch in de VS te kopen wat beschikbaar is.

3.9 Verbetering van de omstandigheden voor industriële samenwerking met ondernemingen in de VS (meer op voet van gelijkheid) is zowel vanuit industrieel als financieel oogpunt gunstig.

4. De Europese defensie-industrie

4.1 Het buitenland-, defensie- en veiligheidsbeleid en de defensie-industrie zijn nauw met elkaar verweven. Ondanks privatisering hebben overheden nog grote belangen in de defensie-industrie als cliënt, regelgevende instantie of verstrekker van exportvergunningen.

4.2 De defensie-industrie heeft heel wat speelruimte op de exportmarkten. Dit hangt deels samen met privatisering en deels met stimulering van overheidswege: de economische crisis maakt van sommige ministers van defensie ware exportpromotors. De crisis dwingt de defensiesector sowieso om uitvoer tot de kern van hun bedrijfsmodel te maken. Gemiddeld genomen was 2011 voor de Europese ondernemingen een heel winstgevend jaar. Er wordt ook heel wat succes geboekt met de ontwikkeling van producten voor tweërlei gebruik.

4.3 Wereldspelers als China, India en Brazilië hebben hun eigen buitenlandse aspiraties, compleet met stijgende defensie-uitgaven. Momenteel levert dit kansen op voor de Europese export. Hoe lang zal dit duren? De industrie doet het nog redelijk goed, maar de prestaties zijn grotendeels gebaseerd op investeringen van 20 tot 25 jaar geleden. Op dit moment zouden verder dalende of stagnerende investeringen binnen afzienbare tijd al onomkeerbare gevolgen hebben.

4.4 Bovendien kan verwacht worden dat opkomende landen hun industrie onafhankelijk van de westerse industrie zullen opbouwen om vervolgens, als Europa's toekomstige concurrenten op markten in derde landen, invoer uit het westen steeds meer te blokkeren of hieraan voorwaarden te verbinden.

4.5 Momenteel staan er geen nieuwe grote programma's in Europa op stapel; dit zal een zeker van invloed zijn op het succes van de toekomstige uitvoer. Bovendien is het al enige tijd geleden dat een groot opkomend land nog een omvangrijke overdracht van technologie en productie nodig had.

4.6 Eenmalige uitvoercontracten zullen hoogstwaarschijnlijk dienen voor het kopiëren van westerse technologie. Een alternatief voor het blokkeren van de invoer is het opzetten van productie- (en ontwikkelings-)faciliteiten in de betrokken landen. Momenteel is het nog maar de vraag in welke mate deze ontwikkeling de faciliteiten en arbeidsmarktkansen in Europa zal beïnvloeden. Op langere termijn zal de positie van de Europese industrie waarschijnlijk ondergraven worden door opkomende reuzen. De toegenomen technologie en productie in die landen zal ook de (potentiële) Europese exportmarkten in andere derde landen beïnvloeden. De concurrentie in producten en prijzen zal feller worden.

4.7 Vanwege de lange ontwikkelings- en productiefasen, alsook de technologische investeringen en voortdurende innovatie heeft Europa gerichte coördinatie nodig om een moderne, zelfverzekerde defensie-industrie te waarborgen. Zolang de omvang van de markt voornamelijk afhangt van de nationale grenzen, zal deze vrijwel nooit een kritische massa bereiken, zelfs niet in de grote lidstaten. Export naar derde landen kan in zekere mate soelaas bieden, maar de toekomst is onzeker, aangezien de marktomstandigheden vaak verre van stabiel zijn.

4.8 Aanhoudend dalende begrotingen, die in de huidige omstandigheden aanzienlijke beperkingen inhouden, zouden aan het denken moeten zetten. Ze hebben gevolgen voor investeringen en aankopen, zeker als operationele en onderhoudskosten op hetzelfde peil blijven of stijgen ten gevolge van lopende militaire operaties (Afghanistan, Libië, antipiraterijmissies, om er maar enkele te noemen).

4.9 Het gevolg is uitstel of zelfs afstel van investeringen die voor de industrie essentieel zijn om de productie- en ontwikkelingsmogelijkheden te handhaven en te vernieuwen. Bovendien zal de industrie zelf in lastige tijden minder bereid zijn om te investeren in het op peil houden of vernieuwen van activiteiten. Slechts door ordelijk samen te werken kunnen de nodige investeringen worden gewaarborgd.

4.10 Het EESC bepleit een goed uitgewerkt Europees industriebeleid voor de defensiesector, vanaf het ontwerp van systemen tot de operationele fase. Dit is een kwestie van specifiek industriebeleid. Dit is per definitie een overheidsmarkt. O&O moet ook na het startkapitaal gefinancierd worden vanwege niet-winstgevende marges in het begin en specifieke overheids-eisen. Het gaat erom belangrijke Europese industriële mogelijkheden in kaart te brengen, alsook investeringsbeleid om solide Europese producten te promoten. Aangezien geen enkel land voldoende middelen heeft om wapens van de 'nieuwe generatie' te financieren, moeten nationale en Europese doelstellingen gecombineerd worden, net als nationale en Europese financiële en industriële middelen. Governance dient gebaseerd te zijn op gedeelde EU- en nationale bevoegdheden, uitgaande van de overeengekomen Europa 2020-strategie. Dit is ook een doeltreffende manier om de coördinatie tussen de Europese instellingen en binnen de Commissie te optimaliseren, die nog steeds ver onder haar kunnen werkt. In dit verband kan de Task Force, die binnenkort als platform begint (Commissie, EDA, EEAS) om prioriteiten, mogelijkheden en lacunes te bespreken, een waardevolle bijdrage leveren.

4.11 O&O is een centraal thema. De defensie-industrie is een hoogtechnologische, kennisintensieve industriële activiteit, die ook vereist is voor de volwaardige ontwikkeling van prototypes. O&O is vrijwel nooit uitsluitend een zaak van het bedrijfsleven. De ontwikkeling en de levenscycli van systemen zijn eenvoudigweg te lang, en de financiële impact te groot voor de industrie om alle financiële risico's te dragen. De geschiedenis leert dat alle succesvolle programma's door overheid en industrie samen worden uitgevoerd.

4.12 Wereldwijd is O&O voor defensie in zeer hoge mate afkomstig van de overheid, ofwel direct of indirect via aankopen. Het wekt geen verbazing dat de defensie-industrie gewoonlijk te veel financieel risico mijdt, gezien de aard van de producten. O&O voor defensie is zeer kwetsbaar voor overheidsbezuinigingen.

4.13 Dus naast consolidatie van de industrie zijn er voor onderzoek, technologie en ontwikkeling toereikende financiering en samenwerking nodig van de lidstaten, de Commissie en de industrie. Defensie-investeringen vergen veel financiering voor O&O en technologische projecten. Ook moet de toegang tot kritische technologie gegarandeerd zijn. Als kritische technologie voor de ontwikkeling en productie niet langer meer toegankelijk zou zijn door exportbeperkingen die anderen opleggen, wordt het heel lastig om de Europese veiligheidsdoelstellingen te verwezenlijken.

4.14 O&O die buiten defensie-organisaties plaatsvindt, wordt steeds belangrijker vanwege de voortgang die in onafhankelijke wetenschap en technologie op tal van gebieden geboekt wordt. Vaak bepaalt de uiteindelijke toepassing, in de laatste ontwikkelingsfase of de O&O beschouwd kan worden als defensie- of civiele O&O. O&O 'voor tweërlei gebruik' wordt steeds belangrijker voor defensietoepassingen, zoals de IT. Het is dus van cruciaal belang voor de EDTIB (European Defence Technological and Industrial Base, de Europese technologische en industriële defensiebasis) om het 'duale gebruik' van O&O te stimuleren, vooral omdat dit financiering van buiten de defensiegemeenschap mogelijk maakt.

4.15 Overheidsfinanciering voor O&O moet op EU-niveau tussen de lidstaten afgesproken worden. Ze kan gebeuren via het aanstaande Kaderprogramma 8 (KP8) of via een apart fonds, bij voorkeur via pakketten m.b.t. geavanceerde onderzoeksgebieden, bijvoorbeeld nanotechnologie en artificiële intelligentie. Er moeten speciale regelingen uitgewerkt worden gezien de betrekkingen tussen de defensie-industrie en de overheidssector.

4.16 Het EDA en de Commissie moeten een prominente rol vervullen, zoals in het Europees samenwerkingskader is vastgelegd, deels om dagelijkse politieke bemoeienis te vermijden. Het EDA zou zijn taak volledig moeten kunnen vervullen, zoals in het Verdrag van Lissabon is bepaald ⁽⁷⁾.

4.17 Werknemers met moderne vaardigheden zijn cruciaal voor een industrieel en O&O-programma voor defensie ⁽⁸⁾. Ook dit is een sterk argument voor een stabiel kader voor O&O en de industrie in plaats van een wanordelijke herstructurering. Bedacht moet worden dat personeel in de defensie-industrie het cement is voor de toekomst van de defensiecapaciteit. Raadpleging van en overleg met de industrie, O&O-instellingen, het hoger onderwijs, militaire organisaties en geïnteresseerde vakbonden moeten ervoor zorgen dat zowel de voortgaande herstructurering als de toekomstgerichte productie van wapens in Europa op een ordelijke manier verlopen.

⁽⁷⁾ Zie art. 45, lid 1, en art. 42, lid 3, VEU, PB C 115, 9.5.2008.

⁽⁸⁾ Zie *A comprehensive analysis of emerging competences and skill needs for optimal preparation and management of change in the EU defence industry*, eindverslag, mei 2009, een verslag van Eurostrategies voor de Europese Commissie.

4.18 Krimpemde begrotingen nopen tot de aanpak van overlappingsen en ondoeltreffendheid. Gecontroleerde consolidatie is niet noodzakelijk gelijk aan het tot stand brengen van grote ondernemingen. Het betekent de opbouw van genoeg kritische massa en kwaliteit door internationale normen die een concurrerende positie garanderen op binnenlandse markten en markten in derde landen. De coördinatie van de planning van projecten op Europees niveau door de overheid, relevante EU-specters en de industrie wordt steeds urgenter.

4.19 Verschillen in omvang en output van industrieën zijn een feit. Wat hun industrieel belang betreft, lopen de lidstaten sterk uiteen. Een overeenkomst tussen deelnemende landen zou onder andere moeten behelzen dat industrieën in niet-LoI-landen (= belangrijke producenten) betrokken worden bij relevante projecten. Deze benadering is niet alleen politiek wenselijk, ze bevordert tevens een vruchtbare relatie tussen grote en kleine ondernemingen en onderzoeksinstellingen. Als leverancier zou het mkb een geslaagde aanvulling kunnen zijn op slimme, gespecialiseerde ketens.

4.20 Er dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de kwetsbaarheid die in landen in Midden-Europa wegens hun geëxponeerde geografische positie kan worden waargenomen. Om ervoor te zorgen dat burgers in deze landen zich goed beschermd voelen en om de specifieke technische kennis op defensiegebied ten volle te benutten is het volgens het EESC zaak de beschikbare kennis en vaardigheden in Midden-Europese landen in lopende en toekomstige defensieprojecten op passende wijze mee te nemen.

4.21 Een geïntegreerde Europese markt voor defensieproducten zou een stabielere binnenlandse markt scheppen. Een Europese markt zou niet alleen de bestaande nationale markten samenvoegen, hij zou ook de harmonisatie bevorderen, of zelfs de standaardisatie van eisen en de regels voor overheidsopdrachten tussen de diverse lidstaten. Meer harmonisatie of standaardisatie zou de financiële en economische omstandigheden verbeteren en zo het concurrentievermogen van Europese ondernemingen op de wereldmarkt vergroten.

4.22 De Europese defensiemarkt zou dan kritische massa hebben. Tegen die achtergrond wijst het EESC op de nadelige gevolgen als lidstaten blijven kopen wat in het buitenland, vooral in de VS, beschikbaar is. Ten eerste ondermijnt dit de voordelen van een Europese markt voor de industrie. De prijzen voor zulke defensieproducten zullen immers voor Europese afnemers stijgen als de industrie ze niet op markten in derde landen kan verkopen, waar de (overheids)concurrentie zeker feller zal worden. Ten tweede: Europese landen die kopen wat beschikbaar is in de VS, betalen voor Amerikaanse technologiekosten, die in de prijs van zulke producten verwerkt zijn.

4.23 Gezien de financiële en internationale politieke vooruitzichten zijn in Europa een fundamenteel debat en operationele conclusies geboden. Als niet alle lidstaten aan een gemeenschappelijk kader willen meewerken, dan zou het beginsel van 'versterkte samenwerking' moeten gelden. Meer integratie en een positieve houding tegenover Europese aankopen zullen de enige

manier blijken te zijn om een marktomvang te benaderen die vergelijkbaar is met die in de VS. Zonder een goed werkende binnenlandse markt is het maar zeer de vraag of de Europese industrie op mondiaal niveau kan concurreren.

5. Enkele specifieke kwesties

5.1 Het industriële landschap is voor de diverse strijdkrachten (te land, ter zee en in de lucht) van land tot land heel verschillend. Op sommige gebieden kan geen enkel land nog langer in staat worden geacht zelfstandig nieuwe generaties wapens te ontwikkelen.

5.2 In de landsector is slechts een beperkt aantal grote systeemintegrerende ondernemingen in staat om zware gevechtstanks en lichtere militaire voertuigen te ontwikkelen en te produceren. De belangrijkste Europese producenten zijn Frankrijk, Duitsland en het VK. Er is een breed spectrum van producenten van subsystemen en third tier-leveranciers, waarbij Midden-Europa ondervertegenwoordigd is.

5.3 Veel landen hebben hun 'eigen' scheepsbouw, en bouwen marineschepen die per land zeer uiteenlopen wat afmeting en complexiteit betreft. De LoI-landen en Nederland geven de toon aan, ook wat betreft het ontwerp en complexe onderzoeksfaciliteiten voor de marinescheepsbouw, die heel anders zijn dan bij de bouw van civiele schepen. Ook hier is er sprake van een breed aanbod van subsysteemfabrikanten en 'third tier-leveranciers'.

5.4 Gevechtsvliegtuigen worden slechts in enkele landen ontwikkeld en geproduceerd. De industrie is geconcentreerd in enkele grote multinationals, die actief zijn in Europa en daarbuiten. De industrie is hoofdzakelijk in handen van EADS, BAE-Systems, Dassault en Saab-Aircraft. Geavanceerd aerodynamica-onderzoek is tot enkele landen beperkt.

5.5 De elektronicasector, inclusief commando, communicatie en controle, is van groeiend belang voor defensie, met grote industriële spelers als Thales, BAE-Systems en Finmeccanica. Voor de grootste Europese elektronicaconcerns, Philips en Siemens, is defensie van minder belang. Voor hen is de hoeveelheid van goedkope, in massa geproduceerde specifieke elektronische onderdelen, zoals geïntegreerde schakelingen voor defensie, sowieso te klein. Het betrekken van deze grote concerns geeft echter aan hoe belangrijk tweërlei gebruik op dit gebied is.

5.6 Wat betreft munitie en explosieven is het aantal bedrijven de laatste decennia geleidelijk gedaald, deels vanwege milieubeperkingen. De openbare veiligheid dwingt zulke bedrijven om oudere vestigingen te verplaatsen of om ze eenvoudigweg te sluiten.

5.7 De toegang tot kritische technologie is essentieel en moet ondersteund worden in het kader van een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB). Hetzelfde geldt voor bepaalde materialen, zoals koolstofvezels of materialen voor elektronische onderdelen.

5.8 Het in 2009 goedgekeurde Defensiepakket uit 2007 kan waardevolle steun verlenen. De lidstaten hadden de richtlijnen in de zomer van 2011 moeten omzetten. Het is nog te vroeg om positief of sceptisch te zijn over het domino-effect hiervan voor het scheppen van een interne markt. Het proces is nog niet voltooid en de verwezenlijking van de doelstelling inzake overdracht van defensieproducten binnen de Unie, evenals de toepassing van begrippen als wezenlijke nationale veiligheidsbelangen, blijven een open vraag.

5.9 Artikel 346 VWEU bevat een uitzondering op de EU-wetgeving inzake overheidsopdrachten uit hoofde van de bescherming van wezenlijke nationale veiligheidsbelangen. De ruim opgevatte formulering staat wellicht een gezonde marktontwikkeling in de weg, met name voor wenselijk geachte leveringsketens. Het EESC bepleit een specifiekere uitleg van artikel 346, die genoeg ruimte laat voor Europese oplossingen en

optimale Europese leveringsketens en oog heeft voor voorzieningszekerheid, beschikbare specialismen in de lidstaten en de prijs-kwaliteitverhouding.

5.10 De nationale veiligheid van informatie veroorzaakt soortgelijke problemen als die vermeld in paragraaf 5.9 en dient eveneens herzien te worden. Dit is ook een belangrijk en gevoelig onderwerp bij het betrekken van Europese bedrijven bij defensieprojecten in de VS.

5.11 "Delen en combineren", inclusief gemeenschappelijke opleidingen, zou een toekomstgericht programma moeten zijn. Fundamenteel is dat lippendienst vervangen wordt door concrete plannen en een doelgerichte benadering met duidelijk omschreven fasen. Maar zolang er geen overeenstemming over een defensiedoctrine is, zal het heel moeilijk zijn om het "delen en combineren" op een haalbare manier uit te voeren.

Brussel, 11 juli 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON
