

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen (*waarnemend voorzitter*)

Leden Dhr. A.L. ter Beek
Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. mr. C. Flinterman
Prof. dr. E.J. de Kadt
Dr. B. Knapen
Mw. mr. E.M.A. Schmitz

Ambtelijk adviseurs Mr. F.A.M. Majoor (*Ministerie van Buitenlandse Zaken*)
Drs. B.W. Bargerbos (*Ministerie van Defensie*)

Secretaris Drs. F. van Beuningen

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advies.nl

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Samenvatting en aanbevelingen 9

I De politieke context 17

I.1 Het Europees Veiligheids en Defensiebeleid 17

I.2 Een politiek-militair of een economisch perspectief? 19

I.3 Een nationaal of een internationaal perspectief? 20

II De defensiemarkt 22

II.1 De ‘secularisering’ van de defensiesector 22

II.3 Nieuwe bedrijfsstrategieën 26

III Transatlantische aspecten 36

III.1 Industriële belangen 36

III.2 Amerikaanse militaire handelspolitiek 37

IV Institutionele en organisatorische aspecten 42

IV.1 Enkele belangrijke aandachtsgebieden 42

IV.2 De voor Europa relevante overlegfora 45

IV.3 Mogelijke structuren 53

V Beleidsimplicaties voor Nederland 55

V.1 De Nederlandse defensiesector 56

V.2 Nederland en de Europese defensie-industrie 58

V.3 Nederland en de Amerikaanse defensie-industrie 64

V.4 Een afweging 66

Bijlage I Adviesaanvraag

Bijlage II Lijst van geraadpleegde personen

Bijlage III Consolidatie en internationalisering van de Europese defensie-industrie

Bijlage IV Afwijkende lidmaatschappen van overlegfora

Bijlage V Overlappende doelstellingen van overlegfora

Bijlage VI Lijst van gebruikte afkortingen

Woord vooraf

Op 14 juli 2000 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd advies uit te brengen over de ontwikkeling van een Europees militair-industrieel beleid.¹ Beide ministers onderstrepen dat de ontwikkeling van een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) ook de aanwezigheid van een kwalitatief hoogwaardige defensie-industrie veronderstelt, die in staat is de Europese landen tijdig en tegen concurrerende voorwaarden goed en modern materieel te leveren. Tegelijk constateren de bewindslieden dat de nieuwe vaart in de ontwikkeling van een EVDB, maar ook de nieuwe dynamiek in de internationale militair-industriële samenwerking, weinig aantoonbare gevolgen hebben gehad voor de Europese materieelsamenwerking. Zij wijten dit aan het gegeven dat nationale militaire en industriële belangen een zeer dominante factor zijn gebleven in het verwervingsbeleid en in het defensiematerieelbeleid van de Europese landen. Tot nu toe vormden die belangen vaak een struikelblok in het streven naar opening van de defensiematerieelmarkt en naar gezamenlijke ontwikkeling, productie en verwerving van materieel. Wat Nederland betreft, zo vervolgen beide ministers, bestaat uitdrukkelijk 'de bereidheid de nationale industriële belangen minder te laten prevaleren, mits ook andere landen actief streven naar een zo open mogelijke defensiematerieelmarkt, in ieder geval in Europa en bij voorkeur ook transatlantisch.'

Tegen de hiervoor beschreven achtergrond leggen de ministers de AIV vragen in een zestal verschillende aandachtsvelden voor:

- 1) Een beoordeling van het algemene politieke en industriële klimaat voor een open en gemeenschappelijke markt voor defensiematerieel, waarbij ook een beoordeling van de verschillen tussen grote en kleine Europese landen wordt gevraagd.
- 2) Suggesties voor de wijze waarop de positieve aandacht voor het EVDB kan worden vertaald in een grotere politieke steun voor een Europees defensiematerieelbeleid.
- 3) Opties voor een Europese militair-industriële krachtenbundeling met behoud van gezonde concurrentieverhoudingen.
- 4) Een analyse van de mogelijkheden voor een European Armaments Organisation en, in dit verband, de betekenis van artikel 296 van het EG-Verdrag.
- 5) Suggesties om effectieve en gelijkwaardige transatlantische militair-industriële samenwerking gestalte te geven.
- 6) Mogelijkheden van Europese R&D-programma's voor (meer) defensiegerelateerde projecten.

Deze aandachtsvelden zijn behandeld door de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV) van de AIV. Deze Commissie bestaat uit: dhr A.L. ter Beek* (voorzitter), prof. jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh* (vice-voorzitter), dr. A. Bloed, dr. Ph.P. Everts*, prof. mr. F.J.M. Feldbrugge, lt.gen. b.d. G.J. Folmer*, mr. J.G.N. de Hoop Scheffer*, prof. dr. K. Koch, mw dr. M. van Leeuwen, sbn. b.d. R.M. Lutje Schipholt*, mw. drs. L. Sprangers, prof. drs. B.A.G.M. Tromp*, gen. b.d. A.K. van der Vlis*, drs E.P. Wellenstein* en prof. dr. F. Wielenga. De leden van wie de namen met een asterisk is gemarkeerd, hebben onder het voorzitterschap van prof. drs. B.A.G.M. Tromp deelgenomen aan de werkgroep die het advies heeft voorbereid. Dr. B. Knapen,

¹ De adviesaanvraag is als bijlage aan dit advies toegevoegd.

dhr. P. Dankert en prof. dr. J.Q. Th. Rood van de Commissie Europese Integratie van de AIV waren corresponderend lid van de werkgroep. De werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van het advies zijn ondersteund door de ambtelijk adviseurs van de CVV commodore H. Emmens, drs. B.W. Bargerbos (ministerie van Defensie) en mr. H.G. Scheltema (ministerie van Buitenlandse Zaken). Het secretariaat werd gevoerd door drs. H.A. Würzner (secretaris CVV), met ondersteuning van de stagiairs G. D. van der Staaij, A.C. Buyse en M.F. de Lange. Tijdens zijn vergadering op 20 april 2001 heeft de AIV de adviestekst vastgesteld.

Ter voorbereiding van het advies hebben de leden van de werkgroep gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie en Economische Zaken, de Stichting Nederlandse Industriële Inschakeling Defensieopdrachten (NIID), Stork, Thales Nederland en het Duitse ministerie van Buitenlandse Zaken en van Defensie. Ook heeft de werkgroep oriëntatiebezoeken afgelegd aan Brussel (Europese Commissie, Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU), Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. De AIV spreekt zijn erkentelijkheid uit voor de bijzonder intensieve ondersteuning die hij heeft ontvangen van de Nederlandse ambassades in Berlijn, Londen en Parijs, alsmede de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie en de Duitse Ambassade in Den Haag. Voorts hebben leden van de werkgroep deelgenomen aan het symposium 'The globalization of the defence industry. Policy implications for NATO and ESDI' dat op 29 en 30 januari 2001 was georganiseerd door het Britse Royal Institute of International Affairs (RIIA). Een opsomming van de gesprekspartners van de werkgroep en de sprekers op het RIIA-symposium is opgenomen als bijlage II van dit advies.

De AIV heeft vastgesteld dat de Europese defensie-industrie bestaat uit een kern van grote toonaangevende bedrijven en een periferie van voornamelijk toeleveranciers, zowel tussen als binnen landen. Defensiebedrijven in vier landen, het Verenigd Koninkrijk (VK), Frankrijk, Duitsland en Italië, maken de kern van de Europese defensie-industrie uit. Zij nemen 80 procent van de Europese defensieproductie en 90 procent van de Europese 'Research and Technology' (R&T) voor hun rekening.² Binnen de individuele landen bestaat de defensie-industrie - voor zover aanwezig - veelal uit een klein aantal relatief grote wapenproducenten, in hoge mate verticaal georganiseerd, en daaromheen een groter aantal gespecialiseerde ondernemingen die zich doorgaans op niche-markten richten.³ Zeventig procent van de omzet van de Europese defensie-industrie komt voor rekening van de vliegtuigbouw en de productie van defensie-electronica,⁴ waarbij overigens veel toege-

2 K. Vlachos, 'Safeguarding European competitiveness. Strategies for the future European arms production and procurement', Parijs 1998 (WEU Institute for Security Studies, internet-versie), p. 8.

3 De kern van nationale bedrijven maakt lang niet altijd deel uit van de kern van Europese bedrijven. Zo behoort Hollandse Signaal Apparaten ongetwijfeld tot de grootste Nederlandse defensiebedrijven, maar staat het in de SIPRI top-100 van defensiebedrijven op een gedeelte 70e plaats. Er komen geen andere Nederlandse bedrijven in de top-100 voor. Zie: SIPRI, Yearbook 2000, Londen 2000, p. 331. Met niche-markten wordt in dit advies bedoeld op kleine, gespecialiseerde sectoren van de defensiemarkt.

4 K. Vlachos, 'Safeguarding European competitiveness', p. 8.

voegde waarde toegerekend moet worden aan componenten en subsystemen - vaak met een commercieel karakter - die worden geproduceerd door het midden- en kleinbedrijf.

Voor de afgelopen vijf jaar hebben zich zowel binnen de Amerikaanse als de Europese defensie-industrie tal van fusies en overnames voorgedaan die hebben geleid tot een substantiële herstructurering van de militair-industriële sector. De belangrijkste militair-industriële deelsectoren (de productie van jachtvliegtuigen, helikopters, raketten, satellieten, elektronische systemen, landmachtsystemen en deels ook marineschepen) worden in toenemende mate gedomineerd door een beperkt aantal, steeds internationaler geïoriënteerde bedrijven. Via 'holdings', 'joint ventures' en militaire samenwerkingsprogramma's gaan zij met elkaar, maar ook met kleinere gespecialiseerde bedrijven, tal van dwarsverbanden aan. In bijlage III is een overzicht gegeven van de grootste defensie-conglomeraten in elke deelsector. In de discussie over de aanpassing van Europees militair-industrieel beleid met betrekking tot de hierboven aangeduide industriële veranderingen spelen drie soorten actoren een rol: overheden, industrieën en internationale organisaties. Overheden bepalen hun belangen vooral aan de hand van een afweging tussen kosteneffectiviteit en (nationaal) industrieel belang. De defensie-industrieën zijn gericht op het eigen voortbestaan, wat zich vertaalt in een streven naar optimale winstmarges, productiviteit en marktwaarde. De internationale instellingen, ten slotte, trachten gunstige randvoorwaarden te creëren voor internationale samenwerking tussen deze industrieën, met daarbij uiteraard een belangrijke rol voor zichzelf. De vragen die de regering in haar adviesaanvraag stelt, hebben *grosso modo* alle betrekking op de verschuivingen en veranderingen die zich binnen en tussen de hiervoor genoemde partijen voordoen. De opzet van dit advies is dan ook daarop toegesneden.

Voor zover de AIV bekend, is tot op heden nog geen omvattende analyse gemaakt van de wijze waarop aan het einde van de jaren negentig enerzijds de veranderingen in de militair-industriële sector en anderzijds de opstelling van overheden en internationale organisaties op elkaar ingrijpen. De AIV heeft het daarom noodzakelijk geacht daarvan eerst een bestandopname te maken, alvorens de Nederlandse positie in dit geheel kan worden bepaald. De AIV realiseert zich dat zo'n bestandopname ten koste gaat van de bondigheid van de tekst, doch meent dat de toegevoegde waarde voor het Nederlandse debat daar tegen opweegt. Voorts wordt in dit advies summier ingegaan op verschillende Europese en Amerikaanse wapenprogramma's. Het is echter op deze plaats niet aan de AIV oordelen te vellen over de operationele, financiële of industriële voor- en nadelen van specifieke wapensystemen die de Nederlandse overheid overweegt aan te schaffen of heeft aangeschaft. Ook is de AIV zich ervan bewust dat de in dit advies behandelde materie raakvlakken vertoont met eerder uitgebrachte AIV-adviezen.⁵ Waar dat relevant is, wordt in een voetnoot naar deze adviezen verwezen.

Voor de inzichtelijkheid in de samenhang tussen veranderingen in de militair-industriële sector, de opstelling van overheden en internationale organisaties alsmede het Nederlandse belang daarbij, wordt dit advies voorafgegaan door een samenvatting

5 In het bijzonder geldt dat waar de wapenexport aan de orde wordt gesteld. In dit kader kan worden verwezen naar de eerdere AIV-adviezen 'Conventionele wapenbeheersing; dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden' (advies 2, april 1998) en 'De worsteling van Afrika. Veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling' (advies 17, december 2000).

en een opsomming van de aanbevelingen. Specifieke aanbevelingen aan de regering zijn zowel in deze samenvatting als in de hoofdtekst gecursiveerd gedrukt. In de hoofdtekst wordt ieder hoofdstuk ingeleid met een korte weergave van de specifieke vragen uit de adviesaanvraag die in dat hoofdstuk worden behandeld. In hoofdstuk I van het advies wordt een beschouwing gegeven van de samenhang tussen het Europese Veiligheids en Defensie Beleid (EVDB) en de belangen van de Europese militaire industrie. Vervolgens wordt in hoofdstuk II een overzicht gegeven van de belangrijkste veranderingen die de Europese defensiesector de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. In hoofdstuk III wordt nader ingegaan op de militair-industriële transatlantische betrekkingen, waarna in hoofdstuk IV een beoordeling volgt van de institutionele en organisatorische aspecten van Europees militair-industrieel beleid. In hoofdstuk V volgt een analyse van de Nederlandse belangen in dit geheel.

Samenvatting en aanbevelingen

1. De context

In veel opzichten is de defensie-industrie anno 2001 niet meer te vergelijken met die van begin jaren negentig. De defensiesector heeft mede als gevolg van het einde van de Koude Oorlog een 'seculariseringsproces' ondergaan, waarbij zij steeds meer kenmerken overneemt van de civiele industrie. Dit proces gaat gepaard met een relativering van de traditioneel innige samenwerking tussen nationale defensie-industrieën en overheden. Wereldwijd dalende defensie-uitgaven, stijgende materieelkosten, snelle technologische veranderingen, een zakelijker opstelling van overheden en de toenemende invloed van de beursvloer hebben er verder toe geleid dat overal op de wereld in de defensiesector nieuwe bedrijfsstrategieën zijn ontwikkeld. Centraal daarbij staan de optimalisering van de productiviteit en het zeker stellen van een zo breed mogelijke markttoegang. Daartoe hebben defensiebedrijven zich toegelegd op concentratie en consolidatie, herschikking van industriële activiteiten, rationalisatie, een agressiever exportbeleid, internationalisering, participatie-afspraken en, ten slotte, mondialisering.

1.1. Industriële ontwikkelingen

In de Verenigde Staten is de consolidatie van de nationale defensie-industrie vanaf 1993 bevorderd door de overheid. Dit heeft geresulteerd in een afgeslankte omvang van de defensie-industrie. Deze wordt thans gedomineerd door vier grote 'systems integrators' (Boeing, Lockheed-Martin, Raytheon, Northrop-Grumman); bedrijven die over voldoende omvang, kapitaal en vaardigheden beschikken om zelf alle belangrijke onderdelen van grote wapensystemen te ontwikkelen, te produceren en te integreren (of dit te laten doen). In Europa heeft het 'seculariseringsproces' pas aan het einde van de jaren negentig vaart gekregen. Omdat Europese nationale defensie-uitgaven inmiddels veelal ontoereikend zijn geworden om nationale industrieën in hun voortbestaan te ondersteunen, staan de Europese industriële aanpassingen vooral in het teken van internationalisering: de Europese defensie-industrie is bezig een sterk grensoverschrijdend karakter te krijgen.

Deze internationalisering heeft overigens niet de aanvankelijk verwachte of door de politiek meest gewenste koers genomen. Het plan van de zes grootste Europese wapenproducerende landen om één pan-Europees defensiebedrijf, de European Aerospace and Defence Company (EADC), op te richten is mislukt. Wel wordt de Europese defensie-industrie door een fusie- en integratieproces in toenemende mate overheerst door een drietal grote bedrijven, die zich vooral richten op de productie van militaire vliegtuigen, raketssystemen en electronica. Maar ook veel andere militaire sectoren worden - zij het nog in mindere mate - gedomineerd door een steeds kleiner aantal, internationaal georiënteerde bedrijven. Via 'holdings', 'joint ventures' en samenwerkingsprogramma's gaan deze met elkaar, maar ook met kleine gespecialiseerde firma's, steeds meer dwarsverbanden aan.

De AIV beschouwt deze 'natuurlijk gegroeide' structuur als méér dan alleen een 'second best' uitkomst, nu een EADC niet tot stand is gekomen. Als de drie grote Europese defensieproducenten erin slagen efficiënt, economisch en technisch hoogwaardig te produceren, kan men zelfs stellen dat deze verscheidenheid aan industriële belangen een realistische weerspiegeling vormt van de Europese politieke praktijk, die van meet af aan gekenmerkt is geweest door pluriformiteit. Bovendien blijft zo een zekere mate van intra-Europese concurrentie - waarbij ook transatlantische belangen een rol spelen - behouden, wat het ontstaan van een 'fortress Europe' helpt te vermijden.

1.2. Een wisselwerking tussen veiligheidsbeleid en militair-industrieel beleid?

De Europese regeringen dienen naar het oordeel van de AIV nu hun relaties met de nationale defensie-industrieën te herwaarderen. Dit vergt politieke, militair-strategische, financiële en industriële keuzes. Die keuzes moeten op basis van uiteenlopende, soms strijdige argumenten en belangen worden gemaakt. Regeringen lijken de defensie-industrie weliswaar in toenemende mate als een 'normale' tak van industrie te beschouwen, die zichzelf moet kunnen bedruipen. Maar zij willen tezelfdertijd controle behouden over bijvoorbeeld hun wapenexport en over militair-industriële gevoelige informatie. In een industriële sector die zich tussen twee verschillende werelden - die van defensie en die van de vrije markt - beweegt, is zo'n dubbelzinnige houding wellicht onontkoombaar. Zij lijkt de afgelopen tijd echter in gespletenheid te zijn toegenomen: terwijl financiële en economische overwegingen bedrijven in toenemende mate de kant van de internationalisering en mondialisering opdrijven, is veiligheidsbeleid in essentie een nationale aangelegenheid gebleven, ondanks de politieke voortgang die bijvoorbeeld met het Europese Veiligheids en Defensie Beleid (EVDB) wordt geboekt. *De AIV heeft in dit kader geconcludeerd dat het verband dat de regering in haar adviesaanvraag veronderstelt tussen een Europees militair-industrieel beleid en het EVDB, in de huidige situatie feitelijk niet kan worden gelegd.* Het EVDB kan bij gebrek aan gemeenschappelijke strategische uitgangspunten en operationele concepten voorshands niet worden geacht richting te geven aan een Europees militair-industrieel programma. Anderzijds hebben de Europese defensie-bedrijven zich de afgelopen jaren in hoofdzaak door economische motieven laten leiden en minder door de politieke wens van nauwere Europese defensiesamenwerking.

Anno 2001 liggen de belangen van de Europese defensie-industrie niet alleen op Europees niveau, maar zijn zij - al naar gelang de omstandigheden - evenzeer nationaal, transatlantisch of mondiaal van aard. Als men dus wil spreken van een Europees militair-industrieel beleid dat ook de belangen van de Europese defensie-industrie ten goede komt, dient men ermee rekening te houden dat de belangen van de betrokken industrieën op de andere niveaus niet in het gedrang komen. Men dient zich daarom te concentreren op een voorwaarden scheppend beleid. *De AIV stelt vast dat het toenemend aantal grensoverschrijdende bedrijfsverbanden in de Europese defensie-industrie moet worden ondersteund door uniforme regelgeving, een minimum aan interne handelsbarrières en een zo open mogelijke markt. Naar de mening van de AIV veronderstelt een daarop toegespitst beleid op zijn minst duidelijke Europese afspraken over onderlinge toeleveringsgaranties, op elkaar afgestemde exportprocedures, uitwisseling van vertrouwelijke informatie en afspraken over een Europees 'Research & Technology'-beleid. Harmonisatie van militair-operationele behoeftstellingen is nog een grote stap verder, maar moet zeker worden nagestreefd.*

1.3. Europees overleg

Bij de implementatie van de hierboven genoemde afspraken doet zich naar de mening van de AIV evenwel een klassiek 'prisoners dilemma' voor, waarbij de rationaliteit van collectieve belangen niet samenvalt met de optelsom van de belangen van individuele staten. Dit dilemma uit zich duidelijk in Europees bewapeningsoverleg, waarin al tientallen jaren zonder concrete resultaten over uitgangspunten en voorwaarden voor defensiematerieelsamenwerking wordt gesproken. Tot enige jaren geleden gebeurde dat vooral binnen de NAVO en de WEU, en sinds 1997 wordt ook binnen de Europese Unie gesproken over een gezamenlijk militair-industrieel beleid. In het zogeheten Bange-mann-rapport pleitte de Europese Commissie destijds voor een aantal praktische maatregelen, die binnen de competentiesfeer van de Europese Unie vallen, om een aanzet te geven voor een gemeenschappelijke Europese defensiemarkt. Omdat de defensie-

industrie zelf - althans voor zover het 'wezenlijke veiligheidsbelangen' betreft - volgens artikel 223/296 van het EG-Verdrag is uitgesloten van EU-marktwerking, heeft de Europese Commissie voorgesteld de conclusies van het 'Bangemann-rapport' deel te maken van een gemeenschappelijk standpunt van de EU-lidstaten. Het doel was zodoende de politieke wil vast te leggen voor uitvoering van de voorgestelde maatregelen. De AIV heeft helaas moeten vaststellen dat deze politieke wil in 1997 ontbrak en ook nu nog ontbreekt. Daardoor legt ook de Europese Commissie zelf vandaag de dag een grote terughoudendheid aan de dag jegens dit gevoelige dossier. *Naar de mening van de AIV laat dit onverlet dat het belang van een duidelijke, coherente regelgeving voor de Europese defensie-industrie groeit, zeker naarmate de grensoverschrijdende samenwerking tussen bedrijven steeds intensiever vormen aanneemt. Vanwege de toenemende behoefte van deze bedrijven aan duidelijkheid en transparantie, is volgens de AIV een regelgevende rol voor de Europese Unie in de eerste pijler - dat betekent: met inschakeling van de Europese Commissie - op termijn onvermijdelijk. De AIV acht een dergelijke ontwikkeling ook zeer wenselijk, niet in de laatste plaats omdat deze een belangrijke impuls kan geven aan de versterking van het Europese integratieproces. De AIV beveelt daarom met nadruk aan de voorstellen van het 'Bangemann-rapport' op de agenda van de EU-besprekingen te houden, al was het voorlopig maar uit tactische overwegingen.*

De AIV heeft zich ook gebogen over de oprichting van een 'European Armaments Agency' binnen de EU-structuren; een kwestie die actueel kan worden op het moment dat zou worden besloten het WEU-bewapeningsoverleg (de Western European Armament Group en de Western European Armament Organisation) bij de EU onder te brengen. *De AIV heeft geconstateerd dat onderbrenging van dit WEU-overleg hetzij in de eerste pijler, hetzij bij het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid, of in een pijler-overschrijdende variant op grote problemen stuit. De AIV adviseert daarom het WEU-bewapeningsoverleg een voorshands zelfstandige status te laten behouden, zodat het zelf zijn bestaansrecht kan bewijzen.*

Naast de activiteiten van de NAVO, WEU en EU is op het gebied van Europese militair-industriële samenwerking in de jaren negentig in Europa een tweetal multinationale, selecte initiatieven genomen. Met de oprichting van de 'Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement' (OCCAR) hebben Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Italië een aanzet willen geven tot een gemeenschappelijk projectmanagement voor militair-industriële samenwerkingsprogramma's. Voorzien is dat daarbij ook de geldende praktijk van de 'juste retour' - waarmee de afname van buitenslands materieel wordt gecompenseerd met tegenopdrachten bij de nationale defensie-industrie - wordt verlaten. Zij wordt vervangen door een zogeheten 'global balance'-regeling, waarbij de 'juste retour' over verschillende projecten en meer jaren kan worden verspreid. Daarnaast hebben Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje en Zweden het initiatief genomen tot het opstellen van een 'Letter of Intent' (LoI) - later uitgewerkt in een 'Framework Agreement' - waarmee wordt beoogd onderlinge afspraken te maken over grensoverschrijdend verkeer, toeleveringsgaranties, export-procedures, de bescherming van gevoelige informatie, Research & Technology, de harmonisatie van militaire behoeftestellingen en de uitwisseling van technische informatie. *De AIV constateert dat dergelijke 'exclusieve' vormen van samenwerking zich weliswaar moeizaam verhouden tot het gedachtegoed van economische en veiligheidssamenwerking binnen de EU als geheel, doch de enige mogelijk werkzame structuren op dit gebied zijn die thans vorm krijgen.*

2. Beleidsimplicaties voor Nederland

De AIV heeft vastgesteld dat, als er sprake is van een onderscheid tussen 'grote' en 'kleine' Europese landen, Nederland op militair-industrieel gebied onmiskenbaar tot de kleine landen behoort. Het heeft primair een toeleverende industrie, al vormt de Nederlandse marinescheepsbouw met de bijbehorende sensor- en commandosystemen-industrie hierop een uitzondering. Het verschil tussen 'groot' en 'klein' acht de AIV in dit verband van belang omdat in de Europese defensiesector een duidelijke tweedeling bestaat tussen de politieke belangen die samenhangen met grote, zelfcreërende defensie-industrieën en de belangen die samenvallen met kleine, vooral toeleverende bedrijven. Het beleid van de 'grote' Europese landen lijkt er vooral op gericht de afnemende greep op hun nationale defensie-industrie te compenseren door samenwerking op multinationalaal vlak. Dit leidt niet *per se* tot een liberalisering van de Europese defensie-markt. Integendeel, op het niveau van de 'systems integrators' en 'platform builders' (producenten van militaire landvoertuigen, schepen en vliegtuigen) is, vanwege de grote financiële belangen en het kleine aantal afnemers en aanbieders, per definitie sprake van een gebrekkige marktwerking, die ook door een eventuele openstelling van de markt vol distorties blijft. Bilaterale of multinationale samenwerking wordt daarbij door de betrokken industrieën verkozen om zo 'Research and Technology' en ontwikkelingskosten te delen. Ook voor de (naar verhouding nog nationaal opererende) marinescheepsbouw is dit een dwingende noodzaak om te kunnen overleven.

De belangen van de 'kleine' Europese landen betreffen vooral de handhaving van een gespecialiseerde toeleveringsindustrie, een leidinggevende rol in specifieke technologieën, dominantie in niche-markten en behoud van (beperkte) werkgelegenheid. De problematiek rond de toeleverende bedrijven is een geheel andere dan die van de 'systems integrators' en 'platform builders'. Op dit lagere niveau is namelijk wel sprake van een groot aantal aanbieders en een relatief groot aantal afnemers. Daarom zou het openbreken van de toeleveringsmarkt gemakkelijker leiden tot marktwerking dan op het niveau van 'systems integrators' en 'platform builders'. Ook de politieke gevoeligheden zijn hier veel geringer.

Tegen de hiervoor beschreven achtergrond doet de AIV de volgende aanbevelingen:

A. Een consequente, uniforme en strikte toepassing van artikel 223/296 van het EG-Verdrag

De AIV constateert dat afschaffing van artikel 223/296 van het EG-Verdrag politiek niet haalbaar is. Wel bestaat er een groeiend internationaal draagvlak voor een uniforme en consequente toepassing van dit artikel. Met een dergelijke benadering wordt meer duidelijkheid, voorspelbaarheid en openheid mogelijk in de Europese omgeving waarin de Nederlandse defensie-industrie opereert. De AIV beveelt aan dat Nederland op dit terrein toenadering zoekt tot andere geïnteresseerde EU-lidstaten. Tevens dient het een duidelijk onderscheid te bepleiten tussen enerzijds geïntegreerde wapensystemen en militaire platforms, die zouden kunnen worden uitgezonderd van marktwerking, en anderzijds subsystemen, componenten en diensten van toeleveranciers, waarvoor de Europese markt kan worden opengebrouwen.

B. Nederland en OCCAR

De AIV stelt vast dat de uitgangspunten van OCCAR, vanuit projectbeheer beschouwd, stellig voordelen hebben. Door nieuwe projecten bij OCCAR onder te brengen, wordt voorkomen dat voor de projectorganisatie steeds opnieuw het wiel moet worden uitgevonden. Ook de 'global balance'-werkwijze van OCCAR kan adequaat functioneren, mits strikt de hand wordt gehouden aan een uiteindelijk redelijke uitruil tussen de afname

van materieel via OCCAR en industriële deelname aan programma's. De AIV benadrukt dat de redelijkheid van die uitruil zich ook dient te vertalen in het technologische niveau waarop de 'global balance' wordt afgerekend. Wel constateert de AIV dat OCCAR zijn uitgangspunten pas werkelijk goed kan invullen als wordt voldaan aan vier voorwaarden:

- 1) OCCAR dient een groot aantal projecten te beheren.
- 2) Binnen OCCAR zullen duidelijke afspraken gemaakt moeten worden met betrekking tot de toeleveringsgaranties ('security of supply').
- 3) Landen dienen de timing van hun materieelverwerving zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.
- 4) De OCCAR-lidstaten dienen de vereisten voor via OCCAR te verkrijgen materieel op elkaar af te stemmen.

De hierboven genoemde voorwaarden stellen hoge eisen aan de OCCAR-lidstaten en zullen niet op korte termijn te verwezenlijken zijn. De praktijk zal moeten uitwijzen of een OCCAR-lidmaatschap aan de Nederlandse verwachtingen beantwoordt, wat mede afhankelijk is van de vraag of andere lidstaten bereid zijn de belangen van de toeleverende defensie-industrie te behartigen. Thans is daaromtrent nog geen zekerheid te verkrijgen. Anderzijds is Nederland na toetreding tot OCCAR niet verplicht aan verdere OCCAR-projecten deel te nemen als het daar geen belang bij heeft. Wel veronderstelt de AIV dat Nederlandse participatie in het Letter of Intent-initiatief (zie hieronder) moeilijk te verwezenlijken zal zijn als Nederland niet ook deelneemt aan OCCAR; dit ondanks het feit dat beide initiatieven formeel los van elkaar staan.

C. Nederland en de Letter of Intent/Framework Agreement

De AIV constateert dat discussie over de Lol in de kern gaat om de spanning die in de loop van de jaren negentig is ontstaan tussen een blijvend restrictief nationaal militair-industrieel beleid van Europese overheden en de industriële praktijk van toenemende transnationale samenwerking. De AIV acht het principieel onwenselijk dat de zes Lol-staten een scheiding aanbrengen tussen hun eigen militair-industriële belangen en die van de overige EU-lidstaten. Op termijn kan zo'n tweedeling leiden tot een verwijdering tussen beide groepen. In dit licht en gezien de onmiskkenbare politieke impasse rond de voorstellen van de Europese Commissie, gedaan in het 'Bangemann'-rapport, bepleit de AIV zo spoedig mogelijke toetreding van andere Europese landen tot de Lol, te beginnen met Nederland en België, ook in verband met hun betrokkenheid bij OCCAR-projecten. De AIV acht het eveneens gewenst dat de Lol-landen de overige EU-lidstaten via de zogeheten Ad Hoc European Armaments Policy Group (POLARM) tijdig en nauwgezet informeren over de vorderingen binnen de Lol, en hen consulteren over de verdere ontwikkeling van het Lol-initiatief. In dit verband wil de AIV overigens onder de aandacht brengen dat defensiegerelateerde onderwerpen op de Europese Raad van Nice helaas zijn uitgesloten van enigerlei vorm van versterkte Europese samenwerking ('coopération renforcée').

Bij een Nederlands lidmaatschap van de Lol komt ook het vigerende wapenexportbeleid aan de orde. Nederland zou alsdan in dezelfde situatie belanden als Lol-lidstaten als Duitsland en Zweden, die ook een strikt wapenexportbeleid voeren. Samen met deze landen zal de regering naar oplossingen moeten zoeken die voor de Nederlandse politiek aanvaardbaar zijn.

D. Aanpassing van het Nederlandse compensatiebeleid

Het Nederlandse compensatiebeleid vindt zijn oorsprong in het gebrek aan marktwerking voor de Nederlandse defensie-industrie. Indien en voor zover vooruitgang wordt

geboekt bij de hiervoor behandelde onderwerpen (een strikte toepassing van artikel 223/296 EG-Verdrag, een meer open markt en verbreding van het lidmaatschap van Lol/Framework Agreement) zal naar het oordeel van de AIV langzamerhand van het bestaande compensatiebeleid afstand kunnen worden genomen. In die mate zal de Nederlandse industrie dan ook op nieuwe manieren moeten kunnen rekenen op de overheid. De ministeries van Economische Zaken en Defensie dienen bijvoorbeeld de positie van de Nederlandse defensie-industrie helpen te versterken ten opzichte van de Europese en Amerikaanse 'systems integrators' en 'platform builders'. Gedacht kan worden aan een meer coherente benadering van de Nederlandse militaire export - bijvoorbeeld door de oprichting van één overheidsloket - en aan een grotere nadruk op participatie-afspraken. Die kunnen mogelijk worden afgedwongen met compensatie-afspraken bij materieelverwerving in andere trajecten. Ook zou het ministerie van Defensie nader kunnen bezien in hoeverre een functioneel gespecificeerde verwerving kan worden geïntroduceerd in plaats van het bestaande technisch gespecificeerde beleid. Daarbij zou lering kunnen worden getrokken van de Britse praktijk van 'Cardinal Points Specification'. Door de vereisten voor militair materieel alleen op functionele hoofdpunten vast te stellen, wordt vermeden dat defensie-opdrachten naar specifieke producenten worden 'toegeschreven' en bevordert dat bedrijven steeds zoeken naar kosteneffectieve toepassingen voor vastgestelde functionele vereisten.

E. Het Nederlandse verwervingsbeleid: het beste materieel voor de beste prijs.

In de Defensienota 1991 is gekozen voor een verwervingsbeleid, waarbij de aanschaf 'van de plank' centraal stond (uiteeraard met de bijbehorende compensatie). Het ministerie van Defensie heeft dit beleid de afgelopen jaren echter weer enigszins verlaten ten gunste van een benadering die meer is gericht op participatie in internationale materieelprogramma's. De AIV tekent hierbij aan dat een dergelijke verschuiving in de verwerving – mits onder de juiste voorwaarden – gunstig kan uitwerken. Immers, men mist met een te pragmatische verwerving de kans tijdig te delen in de ontwikkeling van nieuwe technologie. Met dergelijke technologie is het weer mogelijk Nederlandse industriële kenniscentra ('centres of excellence') te scheppen die op de internationale markt kunnen opereren. Daarnaast voorkomt men met deelname aan internationale materieelontwikkeling dat Nederland te boek komt te staan als een opportunistisch land ('free rider') waarmee geen goede afspraken kunnen worden gemaakt. Soms is er ook geen alternatief 'van de plank' voorhanden. Ten slotte kan het verlengen van de levensduur van materieel - in toenemende mate toegepast om de kosten in de hand te houden - vaak alleen op basis van internationale samenwerking van de grond komen.

Niettemin dient, volgens de AIV, verwerving 'van de plank' in het kader van het streven 'het beste materieel voor de beste prijs' te verkrijgen het uitgangspunt te blijven. Naar het oordeel van de AIV is een verdere verschuiving van de verwerving naar internationale projecten en participatie pas gerechtvaardigd indien en naar de mate waarin de toegang van de Nederlandse defensie-industrie tot de internationale markt structureel wordt verbeterd en gewaarborgd. Strikte toepassing van artikel 223/296 EG-Verdrag en gunstige ontwikkeling, respectievelijk verbreding van Lol/Framework Agreement zijn daarbij van groot belang. Verder verdienen de beginselen van een competitief verwervingsbeleid, vaste prijsafspraken en betaling op basis van concrete projectvoortgang bijzondere aandacht.

F. 'Research & Technology' beleid

Pogingen om een gemeenschappelijke Europees 'Research & Technology' (R&T)-systeem op te zetten zijn steeds vastgelopen op verschillen van inzicht tussen de Europese staten over aspecten als de openbaarheid van onderzoek, methodes voor het toe-

kennen van onderzoekscontracten en de toepassing van het beginsel van 'juste retour'. Elke keuze die rationeel is vanuit het gezichtspunt van de gemeenschap en dreigt te leiden tot een taakverdeling waarbij sommige Europese landen genoeg moeten nemen met research op een lager technisch niveau, wordt door de betrokken onderzoeksinstellingen en individuele staten categorisch afgewezen.

Het gebrek aan voortgang op het vlak van militaire R&T in de Europese Unie laat onverlet dat de lidstaten wel tal van bilaterale R&T-samenwerkingen zijn aangegaan, die zijn toegespitst op complementaire kennis en onderzoek. De AIV is van mening dat de verdere ontwikkeling en uitbreiding van deze bilaterale contacten voorshands een meer praktische en succesvolle benadering is dan te trachten een EU-breed militair R&T-beleid van de grond te krijgen, hoe wenselijk dit ook is. Daarbij kan worden aangetekend dat het toenemend belang van civiele technologie in de productie van defensie-goederen ('dual use') nu al een opening biedt om defensiegerelateerde technologische ontwikkelingen in aanmerking te laten komen voor subsidiëring in het kader van de bestaande Europese onderzoeksprogramma's. Een dergelijk streven verdient volgens de AIV alle steun van de regering.

G. Nederland en de Amerikaanse defensie-industrie

De AIV constateert dat de transatlantische samenwerking tussen defensie-industrieën ten eerste wordt bemoeilijkt door de terughoudende opstelling van de Amerikaanse overheid ten aanzien van niet-Amerikaanse bedrijven. Eén van de grootste institutionele Amerikaanse obstakels voor Europese bedrijven wordt gevormd door de zogeheten 'International Traffic in Arms Regulations' (ITAR). Voorts speelt het Amerikaanse Congres, dat transatlantische industriële samenwerking op verschillende manieren kan blokkeren, een complicerende rol. De mogelijkheid dat technologie weglekt, politiek wantrouwen en de bescherming van Amerikaanse arbeidsplaatsen maken het Congres terughoudend - zo niet negatief - ten aanzien van transatlantische militair-industriële projecten. Naar het oordeel van de AIV zal de besluitvorming in het Congres pas in het voordeel van transatlantische samenwerking gaan uitvallen indien een fusie van voldoende soortelijk gewicht tussen een Europese en Amerikaanse 'systems integrator' tot stand zou komen.

Dat Nederland in de Verenigde Staten wordt beschouwd als een betrouwbare Europese militair-industriële partner, blijkt mede uit het feit dat het eind 2000 door de Verenigde Staten is gevraagd gesprekken te voeren over bilaterale ITAR-uitzonderingsbepalingen. De AIV beveelt aan dat de regering positief reageert op de Amerikaanse uitnodiging tot nader overleg. Daarbij zal uiteindelijk wel de vraag aan de orde komen of, en hoe, Nederland zijn eigen exportregelgeving moet aanpassen aan de Amerikaanse handelspraktijk. Afgezien van de binnenlandspolitieke problemen die dit kan opleveren, tekent de AIV aan dat Nederland zich in dit opzicht in dezelfde positie bevindt als het VK, Frankrijk, Duitsland en Noorwegen, die eveneens voor bilaterale besprekingen zijn uitgenodigd. Dit zou met de afspraken binnen de Lol-groep, nadere afstemming. Een Nederlandse streven tot de Lol toe te treden, brengt naar de mening van de AIV mee dat ons land die besprekingen met de Verenigde Staten afstemt in een breder kader van Europese partners, in het volle besef van de dilemma's die dat zal opleveren.

— * —

Alles afwegende is de AIV van mening dat voor Nederland een keuze voor een strikt Europese of transatlantische koers kunstmatig is. Bovendien toont de recent overeengekomen 'joint venture' tussen de bedrijven Thales en Raytheon aan dat bijvoorbeeld

ook de Franse defensie-industrie op strategische deelreinen in toenemende mate verbanden aangaat met Amerikaanse bedrijven. Een ondubbelzinnige keuze, welke ook, zou de Nederlandse defensie-industrie hoe dan ook in problemen brengen. De Verenigde Staten vormt voor individuele Nederlandse bedrijven een te belangrijke markt om te verliezen. En de Europese defensiemarkt, goed voor een militaire export die in 1999 bijna drie maal zo groot was als die naar de VS, kan – mits een open concurrentie op toeleveranciersniveau wordt bevorderd – veel nieuwe industriële en politieke perspectieven bieden.

I De politieke context

Hoe moet de regering naar de mening van de AIV ertoe bijdragen dat de positieve aandacht voor het EVDB ook wordt vertaald in een grotere politieke steun voor een Europees defensiematerieelbeleid?

I.1 Het Europees Veiligheids en Defensiebeleid (EVDB)

Sinds 1998, toen het Verenigd Koninkrijk bekend maakte een serieuze rol op het gebied van de Europese defensie te willen spelen, heeft zich onder de EU-lidstaten over Europees Veiligheids en Defensiebeleid een voordien niet voor mogelijk gehouden discussie kunnen ontwikkelen. Op de Europese Raad van Nice (december 2000) is overeenstemming bereikt over een overlegkader (een Politiek en Veiligheidscomité - PSC- dat op basis van artikel 25 van het Verdrag van Nice binnen het EU-raamwerk functioneert), een militaire doelstelling (de mogelijkheid militaire operaties ter grootte van een legerkorps uit te voeren) en een algemene aanduiding van de wijze waarop de EU haar betrekkingen met de NAVO vorm moet geven (balancerend tussen een grotere Europese militaire autonomie en de onderkenning van het overwegende belang van de NAVO op veiligheidsgebied).

Een jaar vóór de Europese Raad van Nice, tijdens de Europese Raad van Helsinki (december 1999), hadden de Europese staatshoofden en regeringsleiders zich al gebogen over het na te streven militaire vermogen van de EU-lidstaten. Het is de bedoeling dat de EU-lidstaten in de loop van 2003 in staat zullen zijn binnen 60 dagen voor een jaar tijd een bundeling van EU-strijdkrachten te ontplooien met de omvang van een legerkorps (circa 60.000 militairen). De EU-lidstaten hebben zich sinds 'Helsinki' vooral toegelegd op de uitwerking van de hiervoor nodige institutionele structuren. Tegelijk is de operationele ratio van het militaire vermogen echter in het ongewisse gebleven. De EU-lidstaten hebben op de zogeheten Capabilities Commitment Conference (november 2000) wel 100.000 militairen, 400 vliegtuigen en 100 schepen voor EU-operaties ter beschikking gesteld, echter zonder daarbij een strategische visie voor hun inzet te ontwikkelen. De mogelijke inzet van een gebundelde troepenmacht van EU-lidstaten wordt vooralsnog gebaseerd op een aantal 'Illustrative Mission Profiles', variërend van het afdwingen van een scheiding van strijdende partijen tot humanitaire hulpverlening.⁶ De gemaakte scenario's gaan uit van relatief lage geweldsniveaus en houden geen rekening met de mogelijkheid van escalatie. In algemene zin geldt dat dergelijke scenario's beleidsmakers en militaire planners slechts in beperkte mate richting geven, aangezien ze niet zijn opgesteld om te kunnen bepalen welke situatie welke middelen vergt. Ook met betrekking tot de geografische reikwijdte van Europese operaties bestaat geen duidelijkheid.

Daarnaast is er gebrek aan duidelijkheid over de mate van zelfstandigheid van het na te streven Europese militaire vermogen. Volgens verschillende Europese verklaringen

6 Tijdens een persconferentie en marge van de informele bijeenkomst van EU-ministers van Defensie in Eouen (22 september 2000), noemde de Franse minister van Defensie, Alain Richard, vier verschillende 'Illustrative Mission Profiles' die door de EU-lidstaten werden uitgewerkt: 'separation by force, conflict prevention (preventive deployment), humanitarian aid and evacuation.'

zou een Europese gebundelde troepenmacht 'autonoom' moeten kunnen opereren.⁷ Het zou dus zelf de geëigende Command & Control, inlichtingencapaciteit, logistieke ondersteuning en gevechtsondersteuning van marine en luchtmacht ter beschikking moeten hebben om 'the most demanding crisis management tasks' (verklaring van St. Malo) of 'the full range of Petersberg tasks' (Europese Raad van Helsinki) te kunnen uitvoeren. Frankrijk heeft in dit verband ambitieuze voorstellen op tafel gelegd. In een 'Actieplan' doet President Chirac voorstellen voor onder meer Europese commandoketens, autonome inlichtingenvergaring, mogelijkheden tot 'power projection' en 'Command, Control & Communications' (C3)-capaciteiten. De Britse voornemens lijken zich daarentegen te beperken tot het scheppen van mogelijkheden om een effectieve troepenmacht van Europese landen in het veld te brengen. Als dat zelfstandige Europese capaciteiten vergt, zouden deze in Britse ogen tot stand moeten worden gebracht in nauw overleg met de NAVO-partners (lees: de Verenigde Staten). De EU zou op defensiegebied optreden als een 'intelligent customer of NATO's military services', maar niet als een autonome defensie-organisatie.

Over de mate van autonomie van een Europese defensiecapaciteit bestaan dus nog aanzienlijke politieke verschillen van inzicht. Eind 1999 heeft de Britse regering - onder Amerikaanse druk - zelfs discreet getracht het concept van autonomie te vervangen door de minder robuuste formulering 'missies waarbij de Verenigde Staten niet betrokken willen zijn'.⁸ In dit verband is het vermeldenswaard dat de Frans-Britse top van november 1998 in St. Malo, de Europese Raad van Helsinki en de slotverklaring van de 'Capabilities Commitment Conference' toch melding bleven maken van een 'autonomous capacity to take decisions and, where NATO as a whole is not engaged, to launch and conduct EU-led military operations'. Deze zin wordt in de Helsinki-tekst wel gevolgd door de voorwaarde dat dit proces 'will avoid unnecessary duplication and does not imply the creation of a European Army'. Ook in de EVDB-voorzitterschapsverklaring van Nice wordt gesproken van 'une capacité autonome de décision et d'action dans le domaine de la sécurité et de la défense', hoewel 'cela n'implique pas la création d'une armée européenne ... pour les états membres concernés, l'OTAN demeure le fondement de la défense collective de ses membres, et continuera à jouer un rôle important dans la gestion des crises.'

De vraag is natuurlijk hoe 'unnecessary duplication' enerzijds en een 'capacité autonome de décision et d'action' anderzijds in de verschillende hoofdsteden worden geïnterpreteerd. Voor de regering in Londen komt één en ander neer op versterkte Europese capaciteiten die én door de VS beschouwd worden als bijdrage aan evenwichtiger transatlantische betrekkingen én niet tegelijkertijd de indruk wekken van een Europese 'Alleingang'. Voor Frankrijk staat het uitgangspunt van de zelfstandigheid van Europese militaire capaciteiten voorop.⁹ Deze verschillende Brits-Franse uitgangspunten laten zich alleen verzoenen doordat het Verenigd Koninkrijk zich momenteel sterk laat leiden door pragmatische overwegingen, terwijl Frankrijk zich juist richt op strategische visies voor de lange termijn. Vanuit de gemeenschappelijke politieke wil het EVDB verder te ontwikkelen, hebben beide landen hun verschillen van inzicht steeds weten te overbruggen.

7 Zie bijvoorbeeld de Verklaring van St. Malo (december 1998) en de Voorzitterschapsverklaringen van de Europese Raad van Keulen (juni 1999) en de Europese Raad van Nice (december 2000).

8 J. Howorth, 'Britain, France and the European Defence Initiative', *Survival*, vol. 42, no. 2, Zomer 2000, p. 44.

De hieruit voortvloeiende 'calculated ambiguity' is wellicht voldoende voor de totstandkoming van een blauwdruk voor Europese politiek-militaire besluitvorming, maar kent tegelijk belangrijke beperkingen voor de verwezenlijking van een Europese defensiecapaciteit.¹⁰

1.2. Een politiek-militair of een economisch perspectief?

*In de adviesaanvraag van de regering wordt een verband verondersteld tussen het EVDB en een Europees militair-industrieel beleid. De AIV meent dat een dergelijk verband in de huidige situatie feitelijk niet kan worden gelegd. De NAVO is - hoewel deze tijdens de Koude Oorlog nooit in de praktijk op de proef is gesteld - steeds een efficiënte en slagvaardige militaire organisatie geweest zonder dat er een uitgesproken koppeling met militair-industrieel beleid is gelegd. Nu kan men daar tegenin brengen dat de effectiviteit van de verdragsorganisatie te danken is geweest aan het Amerikaanse militaire overwicht binnen de alliantie, aan efficiënte gemeenschappelijke procedures en besluitvormingsmechanismes en aan het gegeven dat de militair-operationele samenwerking binnen de NAVO lange tijd beperkt kon blijven tot in hoofdzaak geografische afstemming (tussen nationale 'vakken') van de verdediging tegen het Warschaupakt. Niettemin kan worden vastgesteld dat de operationele effectiviteit van iedere internationaal samengestelde militaire organisatie in de eerste plaats afhankelijk is van goede coördinatie en interoperabiliteit. Deze laatste worden vooral bevorderd door gemeenschappelijke definities voor materieelbehoeften van de deelnemende staten, eerder dan door een gezamenlijk militair-industrieel beleid *per se*.*

Vanwege de dubbelzinnigheid rond het EVDB is het bovendien niet realistisch dit thans als uitgangspunt te nemen voor Europees militair-industriele samenwerking. De eerste stap voor een politiek-militaire sturing van militair-industrieel beleid zou het opstellen van gemeenschappelijke militair-strategische uitgangspunten moeten zijn. Op basis daarvan zouden dan planningaannames - en later scenario's - kunnen worden uitgewerkt ten behoeve van de formulering van generieke Europese capaciteiten. Pas deze exercitie zou richtinggevend kunnen zijn voor een samenhangend materieelbeleid van de Europese regeringen en zodoende op termijn sturing kunnen geven aan Europees militair-industrieel beleid, zoals uiteengezet in IV.1 van dit advies. Afgezien van de vraag of de formulering van zo'n gemeenschappelijke strategie thans tot de politieke mogelijkheden behoort, moet worden geconcludeerd dat de wens tot grotere militaire effectiviteit tot nog toe geenszins heeft gefunctioneerd als de motor van een militair-industrieel

9 De Franse gedachten van een volledig autonome Europese defensiecapaciteit, die zonder NAVO-middelen zou moeten kunnen optreden, hebben overigens tot nu toe nauwelijks op Europese steun kunnen rekenen. Afgezien van Zweden en België hebben de EU-lidstaten zich (zij het om verschillende redenen) steeds achter het VK geschaard als Frankrijk het autonome karakter van de Europese defensie te sterk benadrukte. Duitsland heeft onomwonden uitgesproken dat iedere verzwakking of uitsluiting van de NAVO ongewenst is. Zie: J. Howorth, 'European integration and defence: the ultimate challenge?' (WEU Institute for Security Studies) Parijs 2000, pp. 46-49.10

10 Zie daarvoor: F. Heisbourg, 'Europe's strategic ambitions: the limits of ambiguity', in: *Survival*, vol. 42, no. 2, 2000, p. 5.

beleid.¹¹ Die wens bestaat immers al enige decennia zonder dat zij tot concrete resultaten heeft geleid.¹² De ratio voor Europees militair-industrieel beleid in de afgelopen periode moet veeleer worden gezocht in economische noodzaak. Duidelijk is de kloof tussen EVDB en Europese militair-industriële samenwerking te illustreren aan de hand van de fusiegolf die in 1999 leidde tot de oprichting van de Frans-Duits-Spaanse European Aeronautic Defence and Space Company (EADS). Als dit een uitvloeisel of afgeleide geweest zou zijn van het St. Malo-proces, dan had eerder een nauw samenwerkingsverband in de rede gelegen tussen bijvoorbeeld British Aerospace (BAE) en het Franse electronicaconcern Thales/Thomson-CSF. Een dergelijke samenwerking was overigens wel de dringende wens van de Britse regering, maar is in werkelijkheid door de defensie-industrie zelf nooit serieus overwogen, vooral vanwege de toenmalige grote cultuurverschillen tussen het Britse en Franse bedrijfsleven. Ook is de Duits-Franse samenwerking via EADS geenszins afgedwongen door de politiek. In tegendeel, de Franse en Duitse overheden zijn pas in een zeer laat stadium op de hoogte gebracht van de samenwerkingsplannen tussen de betrokken bedrijven Dasa en Aérospatiale-Matra.¹³

I.3 Een nationaal of een internationaal perspectief?

Hiervoor is vastgesteld dat het thans niet realistisch is het Europese veiligheidsbeleid als basis te nemen voor een Europees militair-industriële politiek. De conclusie dat men deze politiek dus vanuit een zuiver economisch perspectief moet benaderen, biedt in de bestaande Europese verhoudingen echter ook onvoldoende houvast. Het militaire verwervingsbeleid binnen de lidstaten van de Europese Unie bijvoorbeeld, strookt in verschillende opzichten niet met de belangen van het bedrijfsleven. Talloze pogingen daartoe ten spijt, is het de EU-lidstaten tot op heden niet gelukt overeenstemming te bereiken over de afstemming van hun verwervingscycli, materieelvereisten, een soepele uitruil van nationale industriële belangen ('juste retour') en toeleveringsgaranties ('security of supply'). Het internationaal overleg, of dat nu in NAVO-, WEU- of EU-kader is gevoerd, is door een gebrek aan afstemming op juist deze gebieden in het verleden vruchteloos gebleven. Blijkbaar scheppen uitgangspunten die in de nationale context logisch en rationeel zijn in de huidige internationale omgeving belemmeringen. Hier toont zich een klassiek 'prisoners dilemma', waarbij de rationaliteit van collectieve en van nationale belangen van staten niet samenvallen. In een industriële sector die in toenemende mate wordt gekenmerkt door grensoverschrijdende verbanden, neemt de urgentie de belemmeringen die voortvloeien uit individuele overheidsbelangen, weg te nemen echter met de dag toe.

11 In de huidige Europese politiek-militaire constellatie lijkt iedere poging om wel ondubbelzinnige strategische richtlijnen op te stellen tot diepgaande, contraproductieve meningsverschillen te leiden. Om die reden is bewust nagelaten een Strategisch Concept, laat staan gemeenschappelijke planningsaannames te formuleren. Het moge duidelijk zijn dat het overslaan van een aantal logische stappen niet helpt bij het formuleren van militair-operationele structuren. Zie voor een algemene beoordeling: A. van Staden e.a., 'Towards a European Strategic Concept' (NIIB Clingendael), Den Haag 2000.

12 Tekenend is dat bij de Europese raden van Keulen en Helsinki de formulering van de wenselijkheid van een Europees militair-industrieel beleid onveranderd algemeen en vaag is gebleven.

13 B. Schmitt, 'From Cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe' (WEU Institute for Security Studies, Chaillot Paper 40), Parijs 2000, p. 38.

Zo lang de regeringen van de EU-lidstaten niet bereid zijn de hierboven genoemde problemen met afstemming aan te pakken - wat voor iedere EU-lidstaat inderdaad een fundamentele aanpassing van het vigerende verwervingsbeleid zou vergen - blijft internationaal overleg tekort schieten. Dat geldt zowel voor het overleg in de hiervoor genoemde internationale organisaties als voor besprekingen in nieuw te vormen gelegenheidscoalities. In hoofdstuk IV van dit advies wordt hierop nader teruggekomen.

II De defensiemarkt

Hoe beoordeelt de AIV het algemene industriële klimaat voor een Europees militair-industrieel beleid en voor een open gemeenschappelijke markt voor defensiematerieel?

II.1 De 'secularisering' van de defensiesector

Al in de negentiende eeuw zijn de grote Europese staten het belang gaan onderkennen van een actieve ondersteuning en bescherming van hun nationale defensie-industrieën. Afgeschermde commerciële marktwerking, stemden de nationale defensie-industrieën hun activiteiten af op allengs complexere verwervingssystemen, waarbij de specificaties van het eindproduct zwaarder wogen dan de effectiviteit of efficiëntie van het productieproces. Aldus ontstond een innige verstrengeling van belangen van industrie en overheden. In praktisch de gehele twintigste eeuw bleef deze praktijk gehandhaafd; ook na de twee wereldoorlogen was één van de belangrijkste zorgen van de Europese overheden -zowel binnen de NAVO als binnen het Warschaupact- koste wat het kost de nationale technologische kennis gelijkwaardig, liefst superieur te houden ten opzichte van die van de tegenstander.

Ruim voor het einde van de Koude Oorlog begon de belangenverstrengeling tussen overheden en de militaire industrie haar schaduwzijden te tonen. Doordat iedere industriële natie zijn eigen defensie-industrie in stand trachtte te houden, werd een onhoudbaar grote mate van kostbare duplicatie en industriële versplintering geschapen. Dalende defensiebegrotingen in de VS en het VK leidden in die landen in de jaren tachtig al tot een verandering van het militair-industrieel beleid, waarbij kosten/baten-afwegingen bij het verwerven van defensiematerieel een steeds belangrijker rol gingen spelen. Britse en Amerikaanse bedrijven zagen zich zodoende gedwongen tot grotere efficiëntie. Deze 'commerciële druk' intensiverde en verbreedde zich aanzienlijk na het einde van de Koude Oorlog, met als gevolg belangrijke verschuivingen in het militair-industrieel systeem, zoals dat sinds de negentiende eeuw was ontwikkeld.

In sommige analyses wordt in dit verband gesproken van een 'secularisering' van de defensie-industrie. Daarmee wordt - analoog aan het historische proces waarbij belangrijke sectoren van het maatschappelijk leven werden onttrokken aan de zeggenschap van de kerk - bedoeld op de overname door de defensiesector van de kenmerken van de vrije markt, waarmee haar exclusieve (voornamelijk non-markt)eigenschappen verdwijnen.¹⁴ Benadrukt moet overigens worden dat het bij dit proces van 'secularisering' voor een deel om *relatieve* veranderingen gaat. De gewijzigde opstelling van overheden heeft het karakter van de defensie-industrie maar ten dele veranderd. In de ogen van veel belangrijke spelers (overigens meer in de politiek dan in het bedrijfsleven) behoudt de defensie-industrie toch een 'in-built intrinsic political appeal'.¹⁵

14 De term 'secularisering' wordt gebruikt door P. Gummett en W. Walker, 'Britain and the European Armaments Market', *International Affairs* 3/1989, p. 442. Anderen, zoals P. de Vestel, 'Defence markets and industries in Europe: time for political decisions?', Brussel 1995 (WEU-Instituut), spreken over 'verburgerlijking' ('civilianisation'). In Amerikaanse analyses wordt vooral gesproken over 'commercialization'.

15 A. Politi, 'The future of the European defence industry', in: G. Lenzi (ed), *WEU at fifty*, (WEU Institute for Security Studies), Parijs 1995, p. 69.

Hierna worden vijf elementaire aspecten van dit proces van 'secularisering' van de defensiemarkt nader belicht. Hierbij gaat het om de wereldwijde daling van defensie-uitgaven, de stijging van materieelkosten, technologische veranderingen, een nieuwe houding van overheden en de toenemende rol van privé-kapitaal.

Dalende defensie-uitgaven

Sinds het einde van de Koude Oorlog hebben de meeste NAVO-lidstaten flink gekort op hun defensiebegroting. De hoogte van de defensie-uitgaven viel politiek steeds moeilijker te rechtvaardigen door het wegvallen van de massale dreiging uit het Oostblok. Zo ontstond een hogere prioriteit voor andere politieke doelen, zoals het onderwijs, de openbare orde, de zorgsector en vooral de begrotingsdiscipline die in het kader van de EMU is afgesproken.¹⁶

Tussen 1989 en 1998 zijn de defensie-uitgaven van Frankrijk, Duitsland en het VK gedaald met respectievelijk 12, 24 en 28 procent.¹⁷ De snelle vermindering in de eerste jaren heeft zich na 1995 niet in hetzelfde tempo doorgezet. Evenmin is er echter sprake van een omkering van deze trend.¹⁸ In veel gevallen is de vermindering van defensie-uitgaven vooral ten koste gegaan van materieelbegrotingen (verwerving en onderzoek), dat wil zeggen: van uitgaven die direct worden gevoeld bij defensie-industrieën.

Stijgende materieelkosten

De dalende defensie-uitgaven staan in schril contrast met de stijging van ontwikkelingskosten voor steeds nauwkeuriger en ingewikkelder wapensystemen; een tendens die overigens al dateert uit het begin van de industriële wapenproductie, maar de laatste jaren aanzienlijk is versneld. Door de strategische veranderingen sinds het einde van de Koude Oorlog wordt in toenemende mate van wapensystemen verlangd dat zij voldoen aan eisen van operationele mobiliteit (zij moeten zich snel kunnen verplaatsen) en flexibiliteit (wapensystemen moeten in staat zijn onder uiteenlopende geografische omstandigheden in multinationalaal verband tegen uiteenlopende tegenstanders te worden ingezet). Mobiliteit vereist een transportcapaciteit over lange afstanden en mogelijk luchtmobiliteit van wapenplatforms. Flexibiliteit vereist onder meer goede waarnemings- en verkenningssystemen en krachtige interoperabele communicatiesystemen. Ook genieten maximale persoonlijke bescherming en precisiewapens prioriteit. Gewapende conflicten moeten immers kunnen worden uitgevochten met een minimale 'collateral damage' en zo min mogelijk risico's voor het eigen personeel. Industrieel-technologische ontwikkelingen maken dergelijke vereisten steeds gemakkelijker bereikbaar. Door deze opeenstapeling van nieuwe vereisten zijn de reële kosten van ontwikkeling van 'main battle tanks' sinds 1960 met een factor drie gestegen en is het ontwikkelen van vliegtuigen - in reële termen - sinds de jaren vijftig minstens 25 maal zo duur geworden.¹⁹

16 K. Vlachos, 'Safeguarding European competitiveness', p. 12.

17 SIPRI, Yearbook 2000, Londen 2000, p. 234.

18 Ibidem.

19 Een F-16 (1976) was bijvoorbeeld zeven maal zo duur als een F-86 (1950). F-16's kosten circa 30 mln dollar per stuk. De later ontwikkelde F/A-18F kost zo'n 50 mln dollar en verwacht wordt dat de toekomstige F-22 ongeveer 100 mln dollar gaat kosten. Een dergelijke stijging geldt overigens ook voor Europese vliegtuigen.

Dalende defensie-uitgaven zelf veroorzaken ook nieuwe kostenstijgingen. Bezuinigingen leiden immers tot uitstel van orders en inkrimping van bewapeningsprogramma's. Dit veroorzaakt weer dalende productie-activiteit en dus stijgende materieelkosten per eenheid.²⁰ De effecten van de toename van ontwikkelings- en productiekosten en de afname van defensie-uitgaven versterken elkaar dus in hoge mate. Zij hebben ook belangrijke gevolgen voor het aantal nieuwe bewapeningsprogramma's dat wordt aangevangen. In de jaren vijftig kon de Verenigde Staten het zich permitteren zes nieuwe types jachtvliegtuigen in gebruik te nemen; in de jaren zestig twee en ook in de jaren zeventig twee. De plannen voor een volgende generatie Amerikaanse jachtvliegtuigen gaan uit van één model (Joint Strike Fighter) dat met lichte wijzigingen door zowel de luchtmacht, de marine als de mariniers moet kunnen worden ingezet. In Europa bestaan daarentegen nog steeds drie verschillende industriële programma's voor jachtvliegtuigen (Rafale, Eurofighter en Gripen). Dit aantal brengt nu al serieuze problemen met zich. Naarmate het aantal Europese aanbestedingsprogramma's daalt, zullen de gevolgen voor bedrijven die 'buiten de boot vallen' echter steeds groter zijn. Het wordt voor hen dan praktisch onontkoombaar de activiteiten in de betreffende defensiesector te staken.

Technologische veranderingen

Het einde van de Koude Oorlog heeft wereldwijd geleid tot belangrijke veranderingen in militair-strategische concepten. Deze veranderingen waren niet alleen gebaseerd op nieuwe dreigingsanalyses en een gewijzigde militaire taakstelling (meer nadruk op crisisbeheersing), maar ook op nieuwe technologieën die in de jaren negentig in diverse defensiesectoren werden geïntroduceerd.²¹ Voor een belangrijk deel wordt het strategisch denken tegenwoordig beheerst door de zogeheten 'Revolution in Military Affairs' (RMA), die vooral door het geallieerde succes in de Golfoorlog opgang heeft gemaakt. De RMA is gebaseerd op integratie van enerzijds informatievergaring ('intelligence, surveillance, reconnaissance') en anderzijds de militaire verwerking daarvan ('command, control, communications, computing').²²

De systemen die bij de RMA centraal staan, zijn gebaseerd op moderne electronica, informatietechnologie en telecommunicatie. Wat deze systemen bindt, is hun civiele oorsprong: er is hierbij geen sprake meer van een militaire 'spin-off' naar civiele markten; het proces heeft veeleer een omgekeerd ('spin-in') karakter gekregen. Dit moet niet alleen worden verklaard uit de grote innovatieve kracht van civiele bedrijven, ook

20 Uitgerekend is dat uitstel van opdrachten en vermindering van orders bij de NH-90 helicopter hebben geleid tot een kostenstijging van meer dan 30%. Door vergelijkbare complicaties zijn de eenheidskosten van een Rafale-jachtvliegtuig inmiddels verdubbeld.

21 Zie bijvoorbeeld Adviesraad Internationale Vraagstukken, De internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig; van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid (advies 10), Den Haag 1999, pp. 9-18.

22 Deze ontwikkeling gaat ook niet voorbij aan niet-Amerikaanse NAVO-partners, zoals Nederland. De invoering van nieuwe operationele informatiesystemen bij de Nederlandse hogere staven is daar een voorbeeld van, evenals de 'battlefield management systems' en 'soldier digital assistants' op de lagere niveaus. Ook kan het samenwerkingsproject Titaan ('theatre independent tactical army and airforce network') van de Koninklijke Landmacht en Koninklijke Luchtmacht worden genoemd, waarmee de operationele commandovoering tussen beide krijgsmacht delen met behulp van informatie- en communicatietechnologie in hoge mate wordt geïntegreerd.

financiële afwegingen spelen een rol. Omdat de levenscyclus van opeenvolgende generaties van elektronische, telecommunicatie- en informatiesystemen tegenwoordig afgenomen is tot minder dan vier jaar, is het voor defensiebedrijven onbetaalbaar geworden puur militaire componenten te ontwikkelen. Alleen al vanwege de relatief beperkte afname van deze componenten, zouden de kosten per eenheid de pan uit rijzen.

De groeiende rol van civiele technologie in de defensiesector is één van de meest markante en substantiële veranderingen die de defensie-industrie de afgelopen jaren heeft ondergaan. Enerzijds maken bedrijven die 'klassieke' wapensystemen produceren in toenemende mate gebruik van civiele technologieën die zij niet zelf (zouden kunnen) hebben ontwikkeld. Anderzijds worden die technologieën steeds belangrijker geacht dan de zogeheten wapenplatforms (vliegtuigen, schepen, landvoertuigen) zelf. Systeem-integratie en militaire electronica zijn de afgelopen jaren dan ook de belangrijkste - wellicht de enige - groeimarkten geweest voor de defensie-industrie. Het is door deze ontwikkelingen steeds moeilijker onderscheid aan te brengen tussen defensie-industrie en civiele industrie. In dit verband wordt gesproken van het steeds pregnanter 'dual use'-karakter van de militaire productie.

Een nieuwe opstelling van overheden

Het gebruik van commerciële elementen in militaire systemen wordt mede mogelijk gemaakt door een veranderend verwervingsbeleid van overheden. Om de defensiebegroting te sparen en de kosten van militaire producten te drukken, zijn regeringen de afgelopen jaren steeds meer bereid geweest te aanvaarden dat defensiesystemen worden samengesteld uit op de vrije markt verkrijgbare technologie. Dit hangt nauw samen met een andere verandering in het verwervingsbeleid van overheden: zij gaan zich steeds meer als 'kritische klanten' gedragen. Geconfronteerd met een aanhoudende stroom van bezuinigingen, zijn veel overheden overgestapt van een 'gereguleerd model' (voorrang voor specifiek nationale projecten) op een model waarin wapenaankopen worden gedaan op basis van een goede prijs/kwaliteit-verhouding en (potentiële) internationale concurrentie. Nauwe banden tussen overheden en hun nationale defensie-industrie hebben zodoende plaats gemaakt voor zakelijker verhoudingen.

Toenemende rol van privé-kapitaal

Dalende defensie-uitgaven hebben er toe bijgedragen dat een aantal staten (Frankrijk, Italië, Spanje, Zweden) aan het einde van de jaren negentig hun staatsinvloed terugbrachten en bedrijven lieten privatiseren. Vandaag de dag zijn alle grote Europese en Amerikaanse electronica-, lucht- en ruimtevaartbedrijven die zich tevens toeleggen op de productie van hoogwaardige defensiesystemen geprivatiseerd en aan de beurs genoteerd.²³ Sinds de jaren negentig heeft de medezeggenschap van aandeelhouders in belangrijke sectoren van de Europese defensie-industrie een revolutie veroorzaakt, waarbij de traditioneel overheersende technisch-ambtelijke bedrijfscultuur plaats heeft moeten maken voor een cultuur van 'corporate governance', gericht op winstmaximalisatie en optimalisering van de inzet van kapitaal.

'Shareholder value' is hiermee één van de belangrijkste oogmerken geworden van

²³ Een uitzondering daarop is wellicht de situatie in Duitsland, waar de drie grootste producenten van militaire landmacht-producten (Rheinmetall, Diehl en Wegmann-Krauss Maffei) nog steeds familiebezit zijn of door bepaalde families worden gedomineerd. Zie: P. Lock, 'Rheinmetall: a paradigm of restructuring of the defence sector in Germany', zie: www.peter-lock.de/rheinmetall.html.

defensiebedrijven. Dat neemt niet weg dat de defensie-industrie behept is met karaktertrekken die weinig aantrekkelijk zijn voor beleggers. De defensiemarkt blijft op de langere termijn krap, voor de ontwikkeling van defensieproducten moeten bijzonder hoge R&T-kosten worden gemaakt, de afzet van defensieproducten fluctueert enorm en productcycli zijn buitengewoon lang (men rekent in de defensiebranche in decennia, wat in civiele markten ongekend is). Dergelijke omstandigheden leiden tot onzekerheid over de winstmogelijkheden van militair-industriële beleggingen op de korte termijn.²⁴ De vraag is dan ook of defensiebedrijven op de langere termijn in staat zullen blijven via de beursvloer voldoende kapitaal aan te trekken. Geconstateerd moet worden dat de financiële marktwerking in de defensiesector hier op grenzen stuit. Als bepaalde strategische technologie uit landen dreigt te verdwijnen vanwege hoge R&T-kosten en gebrekkige commerciële toepassingmogelijkheden, voelen overheden zich overigens snel gedwongen toch het financiële gat te vullen dat de markt achterlaat. Discussies over de noodzaak van een door overheden ondersteunde 'Defence Industrial and Technology Base' (DITB) lijken zich in toenemende mate op deze randen van de markt te concentreren.

II.2 Nieuwe bedrijfsstrategieën

Zoals hiervoor opgemerkt, voelt de Europese defensie-industrie zich door de 'secularisering' van de defensiesector in toenemende mate geroepen - of gedwongen - de logica van de vrije markteconomie te volgen. Centraal daarbij staat de optimalisering van productiviteit en het zeker stellen van een zo breed mogelijke markttoegang. Daartoe hebben de Europese defensiebedrijven een zevental strategieën ontwikkeld: concentratie en consolidatie, herschikking van industriële activiteiten, rationalisatie, een agressievere exportbeleid, internationalisering, participatie-afspraken en, ten slotte, mondialisering. Hieronder worden deze strategieën nader toegelicht. Aangetekend moet worden dat zij soms moeilijk van elkaar te scheiden zijn en veelal in elkaars verlengde liggen. Niettemin kan met deze indeling duidelijk worden gemaakt op welke wijze de defensie-industrie de uitdagingen van de jaren negentig te lijf is gegaan en tot welke structurele aanpassingen dat heeft geleid.

Voor een beoordeling van deze ontwikkeling is het van belang de factor tijd in aanmerking te nemen. Veel structurele aanpassingen blijken alleen uit te voeren bij nieuwe militair-industriële programma's. De grote projecten die vandaag de dag op de markt worden gebracht (bijvoorbeeld de Tiger-gevechtshelicopter en Eurofighter 2000), zijn nog opgezet in de jaren zeventig en tachtig onder geheel andere omstandigheden dan de huidige. Welke effecten de 'secularisering' van de defensie-sector uiteindelijk zal hebben, en in hoeverre deze zullen doorwerken in de efficiëntie van industriële programma's is pas na tientallen jaren aan te geven.²⁵

Concentratie en consolidatie

Van de wereldwijd honderd grootste defensiebedrijven in 1990 functioneerden er in 1999 door fusies en overnames vierentwintig niet meer zelfstandig. Daarvan had de helft zijn militaire productie geheel van de hand gedaan. De rest was overgenomen

24 A. Nicoll, 'Lockheed and Raytheon cast giant shadow', in: Financial Times, 26 januari 2000.

25 Berekend is bijvoorbeeld dat een verandering van het Europese militair-industriële beleid 20 tot 30 jaar in beslag zal nemen. Zie: W. Walker, Ph. Gummett, 'Nationalism, internationalism and the European defence market.' Parijs 1993 (WEU Institute for Security Studies; Chaillot paper 9), p. 28.

door of gefuseerd met andere defensiefirma's. In de loop van 1999 gingen nog eens tien grote defensiefirma's op in grotere industriële conglomeraten. Als gevolg van deze concentratiegolf, die de omvang van de grootste defensiebedrijven enorm heeft doen toenemen, zijn de vijf grootste industriële conglomeraten verantwoordelijk geworden voor bijna 41 procent van de mondiale defensieproductie. In 1990 was dat nog slechts 21 procent. Dergelijke concentraties behoren tot de voor de hand liggende overlevingsstrategieën, waarmee defensie-industrieën probeerden verdubbeling van activiteiten te voorkomen, middelen voor 'Research and Technology' (R&T) samen te brengen, de middelen voor investeringen op peil te houden en tegelijk het marktaandeel te vergroten. Dit consolidatieproces heeft aanvankelijk niet geleid tot toenemende internationale samenwerking. Integendeel, eerder hebben staten getracht de nationale defensie-industrie te beschermen door de vorming te bevorderen van 'nationale kampioenen', grote bedrijven met een nationaal productiemonopolie in één of meerdere deelsectoren.²⁶ In Europa heeft zich een dergelijk proces vooral in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland afgespeeld.

Hoewel wereldwijd nog steeds duizenden kleine en middelgrote defensiebedrijven bestaan, is slechts een klein aantal defensiefirma's overgebleven dat werkelijk in staat is de meest geavanceerde technologische systemen te produceren. Deze bedrijven zijn zonder uitzondering van grote omvang. Sommige van deze worden 'systems integrators' genoemd, omdat deze bedrijven de vaardigheden, de technologische expertise en de financiële middelen bezitten om alle belangrijke aspecten van grote wapensystemen zelf te ontwikkelen, te produceren en te integreren (of dit te laten doen). In de loop van de jaren negentig is de omvang en invloed van deze 'systems integrators' toegenomen. Opvallend was de ontwikkeling in de Verenigde Staten, waar een golf van fusies en overnames - gesteund door de Amerikaanse overheid²⁷ - er toe leidde dat er slechts vier 'systems integrators' over bleven, waarvan twee van reusachtige omvang (Lockheed Martin en Boeing).²⁸ Deze ontwikkeling kostte een miljoen Amerikaanse werknemers hun baan.²⁹ Het besluit van de Amerikaanse regering in 1998 om de overname van Northrop Grumman door Lockheed Martin te blokkeren en, in 1999, om de fusie tegen te houden tussen General Dynamics en Newport News Shipyards, duidt erop dat de Amerikaanse overheid inmiddels de mening is toegedaan dat de bedrijfsconcentraties in de VS hun grenzen hebben bereikt. In het bijzonder lijkt de Amerikaanse overheid thans beducht voor een verticale integratie van industrieën die onderlinge concurrentie en innovatie zou verhinderen.

26 Zie voor andere overwegingen: T. Taylor, 'West European Defence Industrial Issues for the 90's', in: *Defence Economics*, vol. 4, 1993, p. 116.

27 In 1993 vond een 'laatste avondmaal' plaats van de Amerikaanse minister van Defensie, Les Aspin, en vertegenwoordigers van de grote Amerikaanse defensie-industrieën. De minister vroeg de vertegenwoordigers 'heen te gaan en te fuseren'.

28 Lockheed Martin had in 1998 165.000 werknemers en een omzet van meer dan 26 miljard dollar (waarvan bijna 18 miljard aan militaire producten); Boeing had in hetzelfde jaar 231.000 werknemers en een omzet van 56 miljard dollar (waarvan 16 miljard aan militaire producten). Zie: SIPRI, 'Yearbook 2000', p. 328.

29 G. Adams, 'The necessity of transatlantic defence co-operation' in: G. Adams e.a., 'Europe's defence industry: a transatlantic future?' Londen 1998 (Center for European Reform), p. 44.

De vraag kan worden opgeworpen of de vier overgebleven defensiereuzen niet zullen blijven worstelen met hun nieuwe omvang en met de enorme interne diversiteit die resulteerde uit de fusies.³⁰ Het Zweedse onderzoeksinstituut SIPRI constateerde onlangs dat de Amerikaanse 'newly formed giants [in 1999] experienced sharp falls in profits and share prices and were preoccupied with consolidation.'³¹ Verdere consolidatie zou onherroepelijk leiden tot een verlies van elementaire kennis en technologische capaciteiten die defensiebedrijven in de loop der jaren hebben opgebouwd.³² Hoewel de grenzen van fusies tussen de grootste Amerikaanse defensiebedrijven dus zijn bereikt, treedt er momenteel op een lager niveau een tweede consolidatiegolf op. Deze is vooral gebaseerd op het samengaan van toeleveranciers ('subcontractors') en wordt bevorderd door de afstoting van niet-strategische bedrijfstakken door de grote bedrijven.

Herschikking van industriële activiteiten

Praktisch alle grote defensiebedrijven hebben sinds het begin van de jaren negentig strategieën ontwikkeld voor diversificatie van hun productie. Sommige bedrijven hebben in dit kader juist hun defensie-activiteiten van de hand gedaan. De financiële risico's zouden niet meer opwegen tegen de winstverwachting. Andere bedrijven hebben hun defensie-activiteiten juist drastisch uitgebreid. Zo heeft een klein aantal Europese producenten van 'platforms' (landvoertuigen, vliegtuigen, schepen) zich omgevormd tot 'systems integrators' en zijn sommige defensiebedrijven zich mede gaan toeleggen op militaire dienstverlening.³³

Vooraf in de sectoren van de lucht- en ruimtevaart en de defensie-electronica is sprake geweest van een groeiende rol van commerciële activiteiten. Diversificatie naar civiele sectoren behoorde daar zelfs tot de kernstrategieën. Het was de bedoeling met een combinatie van civiele en militaire activiteiten het jojo-effect van de afzonderlijk sterk fluctuerende militaire en civiele afzet te compenseren ('anti-cyclisch beleid'). Het 'dual use'-karakter van electronica en de verwachte baten van civiel onderzoek voor de militaire productie ('spill-over' effect) versterkten dit diversificatieproces.

Rationalisatie

Om in een 'seculariserende' defensiesector de eigen efficiëntie en winstgevendheid te bevorderen, zagen nagenoeg alle defensie-bedrijven zich genoodzaakt hun productie en management te rationaliseren. Veel defensiebedrijven hebben productietechnieken uit

30 A. Nicoll, 'Struggling to stay on target', Financial Times, 31 maart 2000.

31 SIPRI, 'Yearbook 2000', p. 299, 304, 305. SIPRI noemt drie probleemgebieden die sinds het concentratieproces zichtbaar zijn geworden:

- 1) De schuldenlast die bedrijven zijn aangegaan om andere firma's over te nemen en problemen bij industriële integratie hebben geleid tot verlies van winstgevendheid en een scherpe daling van aandelenkoersen;
- 2) verminderde concurrentie heeft geleid tot een afname van de invloed van de Amerikaanse overheid op de Amerikaanse militair-industriële sector;
- 3) het industriële concentratieproces is ten koste gegaan van diversificatie naar civiele sectoren.

32 IISS, 'The military balance 1999/2000', Londen 1999, p. 284.

33 Bedrijven verbreden zodoende het spectrum van hun activiteiten door bepaalde geprivatiseerde taken van de krijgsmachten zelf over te nemen, met name op het gebied van onderhoud en logistiek.

de commerciële sector overgenomen om de bedrijfskosten te verminderen en de productie te versnellen. In de Europese defensie-industrie hebben rationalisatie-overwegingen ook gezorgd voor forse afslanking van overcapaciteit en een verkleining van organisatiestructuren ('overhead'), met een groot aantal ontslagen als gevolg.³⁴

Overigens lijkt ook deze rationalisatie op grenzen te stuiten. Waar de dreiging van het Warschaupakt tijdens de Koude Oorlog ervoor zorgde dat bedrijven vooral op de kwaliteit van hun producten werden 'afgerekend' (als producten niet voldeden werden hele productielijnen gesloten), worden nu juist veel productielijnen open gehouden met het oogmerk werkgelegenheid te behouden. Gevolg hiervan is dat in Europa nog steeds drie verschillende 'main battle tanks' worden geproduceerd³⁵, terwijl het onzeker is of de toekomstige Europese defensiemarkt de productie van zelfs één Europese tank rechtvaardigt.³⁶ Hetzelfde geldt voor de luchtvaart: de productie van drie verschillende Europese jachtvliegtuigen staat niet in verhouding tot de (potentiële) vraag. Vaak wordt geargumenteed dat het openhouden van verschillende Europese defensie-industrieën binnen één sector ook de oorzaak is waarom Europa technologisch achter loopt op de Verenigde Staten. Veel Europese middelen worden gestopt in het draaiende houden van afzonderlijke bedrijven, waardoor te weinig resteert voor vernieuwende technologie.³⁷

Niet alleen in Europa, maar ook in de Verenigde Staten is het succes van rationalisatie beperkt gebleven. Het Zweedse onderzoeksinstituut SIPRI concludeert dat de consolidatiegolf van de Amerikaanse wapenindustrie onvoldoende heeft geleid tot rationalisatie van productielijnen. Eén verklaring daarvoor zou zijn dat het overheidsbeleid terzake te weinig aansporing bood: 'It did not provide sufficient compensation to workers and communities affected by plant closures, so it was undermined by political resistance. As a result, the number of major weapon platform lines has not in fact declined in the US. Rationalization has been meagre'.³⁸

Verhoging van exporten

In de loop van de jaren negentig zijn defensiebedrijven zich sterker gaan richten op de export van hun producten om zodoende het verlies van afzet op een krimpende binnenlandse markt te compenseren. Vooral in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is deze tendens krachtig geweest. De toegenomen omzet van de Britse en Franse defensie-industrie vanaf halverwege de jaren negentig is te danken geweest aan de verhoging van exporten. In 1998 exporteerde het VK 48 procent van zijn nationale defensieproductie. In Frankrijk lag het niveau op 40 procent. De wapenexport van de Verenigde Staten is verhoudingsgewijs op een lager peil gebleven. Deze steeg van 13 procent van de eigen

34 Vermindering in arbeidsplaatsen in de defensie-industrie: Duitsland -57%, Spanje -53%, VK -37%, Zweden -36%, Italië -33% en Frankrijk -21%. IISS, 'The military balance 1999/2000', Londen 1999, p. 284.

35 De Britse Challenger, de Franse Leclerc en de Duitse Leopard.

36 'The shape of the battle ahead', in: The Economist, 18 november 2000.

37 B. Clark, 'More harm than good? The dangers of defence industry consolidation', in: G. Adams e.a., Europe's Defence Industry: a Transatlantic Future?, Londen 1998 (Centre for European Reform), p. 17.

38 SIPRI 'Yearbook 2000', p. 305.

wapenproductie in 1987 tot 21 procent in 1997.³⁹ Dat neemt niet weg dat Amerikaanse wapenfirma's in 1999 goed waren voor bijna 50 procent van de mondiale wapenhandel. Het VK stond met bijna 19 procent op de tweede plaats, gevolgd door Frankrijk met 12,4 procent.⁴⁰ Deze groeiende exportafhankelijkheid bemoeilijkt een effectieve, op beheersing van de wapenhandel gericht, exportbeleid.⁴¹

Internationalisering

Zoals eerder opgemerkt, is er ondanks het rationalisatieproces dat de defensie-industrie heeft ondergaan, vooral in Europa nog steeds een grote mate van dubbel werk bij de productie van defensiematerieel, terwijl nationale markten krap blijven. De opkomst van 'nationale kampioenen' in verschillende Europese landen heeft dat zelfs verder bevorderd. Blijvende krapte op de markt en overlappende productieprocessen hebben ertoe geleid dat bedrijven daarom ook een zekere mate aan internationalisering hebben opgenomen in hun overlevingsstrategieën; een streven dat voortborduurde op de 'europeanisering' die al in de jaren zestig in gang is gezet. De kosten van moderne wapensystemen waren destijds al dermate gestegen dat Frankrijk, het VK en Duitsland partnerschappen moesten aangaan om nieuwe wapensystemen te ontwikkelen (Jaguar en Tornado jachtvliegtuigen; Roland en Paams raketssystemen). Aanvankelijk kenden deze partnerschappen geen gemeenschappelijke bedrijfsstructuren. Zij waren vooral gebaseerd op industriële taakverdeling, waarbij iedere industriële partner verantwoordelijk was voor een nauwgezet omschreven gedeelte van de ontwikkeling en productie van het gehele project. Ondanks het ad hoc-karakter van dergelijke samenwerking veroorzaakte deze in wezen al zo'n grote mate aan vervlechting dat eind jaren zeventig in een deel van de militair-industriële sector in feite niet meer kon worden gesproken van nationale defensie-industrieën. Vanaf de jaren tachtig begonnen Europese regeringen onderscheid te maken tussen industriële capaciteit die zij hoe dan ook nationaal wilden blijven ontwikkelen, capaciteit die in internationaal verband kan worden ontwikkeld en capaciteit die van de internationale markt kan worden betrokken.⁴² Tegen deze achtergrond gingen defensiebedrijven in enkele gevallen semi-permanente internationale samenwerking aan. Ontwikkeling en productie werden weliswaar nog steeds verdeeld onder de deelnemende industrieën, maar verkoop, 'after sales' en programma-coördinatie werden steeds vaker uitgevoerd door een gemeenschappelijke organisatie die tevens het gezicht naar buiten vormde.

Niet alleen is het *aantal* internationale militair-industriële samenwerkingsverbanden sinds de jaren tachtig aanmerkelijk gestegen (van tien verbanden in de tweede helft van de jaren zeventig tot tachtig halverwege de jaren negentig). Ook de *aard* van de internationale samenwerking is veranderd. Terwijl halverwege de jaren tachtig vooral

39 'Yearbook 2000', p. 319.

40 IISS, 'The Military Balance 2000-2001', Londen 2000, p. 288.

41 Zie voor wapenexport en de veiligheidsproblematiek van Afrika: Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'De worsteling van Afrika. Veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling.', Advies 17, Den Haag 2000. Zie voor een analyse in meer algemene zin: Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Conventionele wapenbeheersing: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden.', Advies 2, Den Haag 1998.

42 'Le Livre Blanc sur la Défense' Parijs 1994 (Documentation française), p. 153; geciteerd uit: P. de Vestel, 'Defence markets and industries in Europe: time for political decisions?' Brussel 1995 (Chaillot paper 21), p. 31.

sprake was van een snelle stijging van het aantal fusies en overnames tussen defensiebedrijven, steeg begin jaren negentig juist het aantal 'joint ventures' dat op specifieke aanbestedingsprogramma's ('joint procurement') waren toegesneden. De bedoeling was dat dergelijke samenwerking de ontwikkeling en aanschaf van grote Europese wapensystemen, die te kostbaar waren geworden voor uitvoering door afzonderlijke landen, betaalbaar zou houden. Sommige van deze 'joint ventures' zijn echter niet goedkoper, maar juist veel duurder gebleken dan nationale projecten. Daaraan lagen niet alleen kostbare 'juste retour'-regelingen ten grondslag, maar ook conflicterende belangen.⁴³ De deelnemende defensie-industrieën bleken vooral uit op versterking van de eigen technologische basis en niet zozeer op samenwerking of op grotere efficiëntie. Deze trachtten met internationalisering allereerst een pijnlijk rationalisatieproces uit te stellen.⁴⁴ Verder veroorzaakten de complexiteit van de internationale administratieve en industriële organisatie extra kosten en speelden politieke problemen de nieuwe Europese internationale samenwerkingsverbanden parten.⁴⁵ Zo bleek het tussen Frankrijk, Duitsland, het VK en Italië aanvankelijk onmogelijk om gemeenschappelijke vereisten voor de gemeenschappelijke Eurofighter-jachtbommenwerper op te stellen. Na vijf jaar van discussies kwamen de vier betrokken landen één specificatie overeen, waarbij toch nog de mogelijkheid moest worden opgehouden verschillende uitvoeringen van één type Eurofighter te produceren. Inmiddels was de onenigheid tussen Frankrijk en Duitsland over de industriële uitbesteding dermate opgelopen, dat de Franse regering besloot afstand te nemen van het project en een eigen vliegtuig te ontwikkelen (Rafale). Toen het Eurofighter-project eenmaal zonder Franse deelname van start was gegaan, werd het weer geplaagd door tal van Brits-Duitse geschillen over technische specificaties, financiering, ontwikkeling en productie. Vergelijkbare problemen hebben zich voorgedaan met het gemeenschappelijke project van de Tiger-aanvalshelikopter, dat werd gelanceerd met krachtige politieke steun van de Duitse en Franse regering, maar al snel vertraging ondervond door moeilijk verenigbare vereisten. Ook de gezamenlijke Europese ontwikkeling van het Horizon-fregat volgde een dergelijke lijdensweg, dit keer door Brits-Italiaanse onenigheid.

Gegeven de veranderingen in de defensiesector, bleek in de tweede helft van de jaren negentig dat een moeizame ad-hoc, projectgewijze samenwerking tussen Europese defensie-industrieën niet meer voldeed om voldoende efficiëntie en winst te bewerkstelligen. De Eurofighter, Tiger en Horizon-programma's konden geen van alle hun product op tijd afleveren. Bovendien dreigden zij te duur te worden om te kunnen concurreren met Amerikaans materieel. Toen dit eenmaal was onderkend, trachtten verschillende Europese landen (van het VK, Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje en Zweden), eind jaren negentig, te komen tot een geïntegreerde pan-Europese samenwerking in de vorm van een European Aerospace and Defence Company (EADC). Uiteindelijk is zo'n pan-Europees bedrijf echter niet van de grond gekomen. Een belangrijke reden hiervoor was het besluit van één van de betrokken bedrijven, British Aerospace (BAE), om de onderhandelingen stop te zetten toen zich de mogelijkheid voordeed om het

43 Met 'juste retour' wordt bedoeld op de verplichting van verkopende bedrijven tot compensatie-orders of -opdrachten die moeten worden geplaatst bij industrieën van landen die buitenlands materieel aanschaffen.

44 M. Colvin, 'European armaments restructuring and the role of WEU', Parijs 1998 (WEU Assemblee document 1623).

45 B. Schmitt, 'From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe', Parijs 2000 (Chaillot Paper 40), p. 16.

Brits-Amerikaanse defensie-electronica bedrijf GEC-Marconi over te nemen. Als reactie daarop concentreerde de Duitse luchtvaartindustrie zich in toenemende mate op samenwerking met Frankrijk, wat in oktober 1999 leidde tot de oprichting van een nieuw Europees transnationaal luchtvaart- en defensieconglomeraat, de European Aeronautic Defence and Space Company (EADS), een samenwerkingsverband tussen het Duitse Dasa, het Franse Aérospatiale-Matra en het Spaanse CASA.

In twee jaar tijd is het Europese militair-industriële landschap zodoende ingrijpend gewijzigd. In de vliegtuigbouw zijn twee belangrijke - maar geheel verschillende - industriële spelers overgebleven: EADS en BAE. Terwijl de eerstgenoemde vooral horizontaal is gestructureerd en zijn kracht vooral ontleent aan de civiele vliegtuigbouw, is de laatstgenoemde verticaal georganiseerd en gespecialiseerd in defensieproducten. Dankzij de overname van GEC-Marconi is het Britse bedrijf ook een belangrijke producent voor de Noordamerikaanse markt geworden. Daar werken nu meer dan 25.000 mensen voor BAE.⁴⁶ Het bedrijf is één van de belangrijkste industriële gesprekspartners van het Pentagon en maakt een steeds groter deel van zijn omzet in de VS.⁴⁷ BAE heeft zijn positie op de Amerikaanse markt verder versterkt door de overname van de afdeling van Lockheed Martin die controlesystemen fabriceert en van de afdeling die verantwoordelijk is voor luchtvaart-electronica.⁴⁸ Het Pentagon zegt BAE te behandelen als een Amerikaanse firma, wat voordelen oplevert bij verwerving en toekomstige overnames van Amerikaanse bedrijven. Ook is BAE via het Joint Strike Fighter-programma nauw gaan samenwerken met Boeing en Lockheed-Martin. Vanwege zijn sterke positie op de Amerikaanse markt, ziet BAE zichzelf niet als een Europese defensiefirma, maar als een mondiaal bedrijf.

Ondanks het feit dat de activiteiten van EADS veel meer op Europa zijn gericht, werken BAE en EADS via talloze 'joint ventures' intensief met elkaar samen: 68 procent van de omzet van EADS is afkomstig uit gezamenlijke industriële activiteiten met BAE; 25 procent van de omzet van BAE is afkomstig uit samenwerkingsprogramma's met EADS. Weliswaar wordt meer dan 30 procent van BAE's internationale programma's met Amerikaanse bedrijven uitgevoerd, maar dat laat onverlet dat deze samenwerking vooral de overdracht van Britse technologie naar Amerikaanse bedrijven betreft. De Europese programma's van BAE richten zich daarentegen meer op gezamenlijke productontwikkeling en hebben dus een grotere toegevoegde waarde.⁴⁹

Ondanks het overwicht van BAE en EADS in de sector van de militaire vliegtuigbouw en defensie-electronica zijn ook nog andere bedrijven, die alle een eigen koers varen, in deze sectoren actief. In dit verband moeten het Italiaanse Finmeccanica, het Zweedse Saab, het Franse Dassault Aviation en vooral Thales (Thomson-CSF) worden genoemd. Dit laatste bedrijf is het toonaangevende Europese bedrijf voor defensie-electronica.

46 Door de overname van de Aerospace Electronics afdeling (AES) van Lockheed Martin groeide het aantal Amerikaanse werknemers in dienst van BAE in juli 2000 van 18.000 tot 25.000. Zie 'BAE Systems chief's approach is step-by-step', in: Financial Times, 24 juli 2000.

47 'Sir Janus', in: The Economist, 23 december 2000, p. 112.

48 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3 juni 2000.

49 R.P. Grant, 'Transatlantic armament relations under strain', in: Survival, Vol. 39, no.1., voorjaar 1997, p. 121.

Het heeft er bewust voor gekozen niet mee te doen aan de EADS-fusiegolf. Het wil zich concentreren op versterking van de eigen commerciële activiteiten en op een mondiale benadering van zijn defensie-activiteiten. Door kleinere bedrijven in Australië, Brazilië, Zuid-Korea, Singapore, Zuid-Afrika, het VK en de VS over te nemen, koopt Thales zich als het ware in verschillende binnenlandse markten in. De kroon op dit proces is de overname van het Britse electronicabedrijf Racal geweest. Daarmee is Thales het tweede Britse defensie-bedrijf geworden en wereldleider op de gebieden van militaire telecommunicatie en maritieme radarapparatuur. Daarenboven heeft Thales zijn positie in de Verenigde Staten versterkt door tientallen 'teaming arrangements' met Amerikaanse bedrijven overeen te komen. Onlangs is het bedrijf bovendien een 'joint venture' aangegaan met het Amerikaanse Raytheon.

De internationalisering van de Europese defensie-industrie heeft zich vooral afgespeeld binnen de *high-tech*-sectoren van de lucht- en ruimtevaart, binnen de bouw van raket-systemen en binnen de defensie-electronica. Deze internationalisering heeft zich ook voorgedaan bij de productie van landmachtsystemen en de marinescheepsbouw, zij het in mindere mate. Sinds 1999 zijn binnen deze sectoren verschillende transatlantische en intra-Europese overnames en fusies tot stand gekomen die tot bedrijfsconcentraties hebben geleid.⁵⁰ Deze hebben in de loop van 1999 gezorgd voor een substantiële algemene herstructurering van de Europese defensie-industrie. Zij wordt thans gedomineerd door een relatief klein aantal, steeds internationaler georiënteerde bedrijven. Via holdings, 'joint ventures' en militaire samenwerkingsprogramma's gaan zij met elkaar, maar ook met kleine gespecialiseerde bedrijven, tal van dwarsverbanden aan. In de al eerder genoemde bijlage III van dit advies is een overzicht gegeven van de grootste Europese defensie-conglomeraten in elke sector.

Overigens moet de hiervoor beschreven ontwikkeling van de defensie-industrie worden beschouwd als méér dan alleen een 'second best' uitkomst, nu een EADC niet tot stand is gekomen. Als de drie grote Europese defensieproducenten erin slagen efficiënt, economisch en technisch hoogwaardig te produceren, kan men zelfs stellen dat een verscheidenheid aan industriële belangen een realistische weerspiegeling vormt van de Europese politieke praktijk, die van meet af aan gekenmerkt is geweest door pluriformiteit. Bovendien blijft zo een zekere mate van intra-Europese concurrentie - waarbij ook transatlantische belangen een rol spelen - behouden, wat het ontstaan van een 'fortress Europe' kan helpen te voorkomen.

Participatie

De nieuwste ontwikkelingen in de defensie-industrie duiden op een trend, waarbij participatie in de ontwikkeling van defensiesystemen steeds belangrijker wordt. Een eerste aanwijzing daarvoor is bijvoorbeeld de wijze waarop het Joint Strike Fighter-programma is opgezet. Als dit project doorgang vindt, zou het belangrijkste kenmerk ervan niet eens zozeer de enorme omvang zijn, als wel de benadering. Het JSF-project zou het eerste Amerikaanse wapenprogramma zijn, waarbij niet-Amerikaanse bedrijven van meet af aan zijn betrokken. De omvang van het programma, de enorme ontwikkelingskosten en de internationale belangen hebben de twee hoofdcontractanten, Boeing en Lockheed Martin, aangezet tot het ontwerpen van een nieuwe opzet voor de levering van componenten en subsystemen. Beide bedrijven werken met teams van toeleveranciers ('supplier teams') en hebben het beginsel 'juste retour' over boord gezet. Om de kosten van het programma acceptabel te houden, werken beide hoofdcontractanten

50 Zie voor een overzicht: SIPRI, 'Yearbook 2000', p. 309.

met toeleveranciers die gekozen zijn op basis van hun kwalificaties, niet hun nationaliteit.⁵¹ Deze nieuwe benaderingswijze heeft de houding ten aanzien van toeleveranties bij andere vliegtuigbouwers, zoals de Eurofighter-projectorganisatie, gewijzigd. Zo is Nederland onder meer toegezegd dat het kan toetreden tot het Eurofighter-programma als volwaardig partner, zodat het kan deelnemen in de ontwikkeling van de 'derde tranche' Eurofighters. Daarmee wordt Nederland een vergelijkbare participatie aangeboden als bij het JSF-programma.⁵² Overigens hebben inmiddels ook de vliegtuigfabrikanten Saab en Dassault aan Nederland een dergelijk aanbod gedaan.

Mondialisering

Uit de 'secularisering' van de defensiesector zijn in wezen drie defensiemarkten voortgevloeid, die ieder een eigen dynamiek kennen, maar elkaar tegelijk in hoge mate beïnvloeden:

* Nationale markten. De capaciteiten die door staten van nationaal belang worden geacht, zijn in de loop van de jaren negentig ondergebracht bij de 'nationale kampioenen'⁵³ die zich op bijzondere aandacht van de overheid mogen blijven verheugen, zelfs al zijn zij soms opgegaan in internationale bedrijfsverbanden. Van hun kant blijven de 'nationale kampioenen' voor een belangrijk deel van hun afzet afhankelijk van diezelfde overheden.

* Regionale markten. De internationalisering van de Europese defensie-industrie is (nog) niet geïnstitutionaliseerd, maar er is onmiskenbaar sprake van convergerende Europese economische en politieke belangen en een toenemende samenwerking tussen Europese bedrijven bij nieuwe wapenprogramma's. Het consolidatieproces van de Amerikaanse defensie-industrie, alsmede de nauwe militair-industriële banden tussen de Verenigde Staten en Canada, maken dat er ook van een Noord-Amerikaanse regionale defensiemarkt kan worden gesproken.

* Mondiale markten. In het bijzonder bij gecompliceerde wapensystemen (defensie-electronica, militaire vliegtuigbouw, raketsystemen) heeft de internationalisering de grenzen van specifieke regio's (Verenigde Staten, Europa) overschreden en heeft zij een mondiaal karakter gekregen. De groeiende kosten van de ontwikkeling en productie van deze wapensystemen en de wereldwijd krappe defensie-begrotingen hebben gezorgd voor een schaalvergroting bij defensiefirma's die niet meer te verenigen is met een nationale of regionale bedrijfsstrategie. Mondiale strategieën hebben weer geleid tot verhevigde concurrentie buiten Europa en de VS, maar tegelijk tot intensievere transatlantische samenwerking. Daarnaast groeit in landen buiten West-Europa en Noord-Amerika de bereidheid van overheden de nationale defensie-industrie te laten overnemen door buitenlandse firma's; een proces waar sommige Europese en Amerikaanse firma's graag op inspringen. Vooral in Australië, Brazilië, Zuid-Afrika, Zuid-Korea, Indonesië en Maleisië, speelt dit.

Eerder in dit advies is geconstateerd dat het voorshands niet mogelijk is het EVDB als uitgangspunt te nemen voor Europese militair-industriële samenwerking. Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat de belangen van de

51 A. Nicoll, 'An industrial fighter' in: Financial Times, 10 november 2000.

52 J. Janssen Lok, 'Dutch invited to become Eurofighter partner', in: Jane's Defence Weekly, 18 oktober 2000.

53 In feite kunnen alle grote Amerikaanse en Europese 'systems integrators', ondanks hun mondiale operaties, tot op zekere hoogte nog steeds worden beschouwd als 'nationale kampioenen'.

defensie-industrie evenmin richtinggevend kunnen zijn voor nauwere Europese defensie-samenwerking. Enerzijds dient men rekening te houden met de invloed van nationale marktoverwegingen op het militair-industriële beleid van de afzonderlijke Europese regeringen. Anderzijds hebben sommige Europese defensie-industrieën door de internationalisering de grenzen van Europa verre overschreden. Een Europees militair-industrieel beleid dat deze ontwikkeling niet onderkent en zich louter zou richten op de afscherping en versterking van onderlinge Europese samenwerking, kan schadelijk zijn voor de mondiale positie van Europese defensie-industrie. *Een Europees militair-industrieel beleid dat de Europese defensie-industrie ten goede komt, dient zich naar de mening van de AIV te concentreren op voorwaarden scheppende stappen. Het gaat erom dat het toenemend aantal grensoverschrijdende verbanden in de Europese defensie-industrie - binnen de marges van de politieke mogelijkheden - wordt ondersteund met een uniforme regelgeving, een minimum aan interne handelsbarrières en een zo open mogelijke marktwerking.*

III Transatlantische aspecten

-Hoe kunnen de Europese landen zich beter inzetten voor het wegnemen van de belemmeringen bij toegang tot de Amerikaanse markt?

-Hoe kunnen regeringen aan beide zijden van de Atlantische Oceaan bijdragen aan transparante verhoudingen, en zowel concurrentie als samenwerking bevorderen?

III.1 Industriële belangen

Het Amerikaanse militair-industriële beleid kent vergelijkbare prioriteiten als dat van veel Europese landen: het behoud van een eigen industriële en technologische basis, technologische superioriteit, bevordering van export en zekerstelling van de toevoer van materieel en materiaal ('security of supply'). Er bestaan ook belangrijke verschillen tussen de Amerikaanse en de Europese defensiemarkt: de Europese NAVO-lidstaten beschikken over 2,5 miljoen militairen en een gezamenlijke defensiebegroting van 160 miljard dollar. Slechts 8 miljard dollar daarvan wordt uitgegeven aan 'Research and Technology' (R&T) en 32 miljard aan verwerving van nieuw materieel. De VS beschikt over 1,5 miljoen militairen en heeft een defensiebegroting van 250 miljard dollar, waarvan 25 miljard dollar wordt uitgegeven aan R&T en 42 miljard dollar aan de verwerving van nieuw materieel. Ondanks deze verschillen ziet de defensie-industrie aan *beide* zijden van de Atlantische Oceaan goede redenen de banden over en weer aan te halen.

De internationalisering aan Europese kant en de consolidatie aan Amerikaanse kant hebben beide zorg gedragen voor een verminderd aantal grote producenten van defensiematerieel. In de Verenigde Staten zijn vier grote 'systems integrators' overgebleven. In Europa wordt de productie van gecompliceerde wapensystemen vooral uitgevoerd door BAE Systems, EADS en in mindere mate Thales (Thomson-CSF). Deze grote Europese ondernemingen trachten toegang tot de Amerikaanse markt te krijgen om een omvangrijke en relatief stabiele orderportefeuille op te bouwen. Zo heeft zich sinds halverwege de jaren negentig een Europees belang ontwikkeld met Amerikaanse firma's samen te werken of deze over te nemen. Europese overheden, vooral die van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, hebben hun nationale defensie-bedrijven vanuit politieke overwegingen ook aangemoedigd niet alleen Europees, maar ook transatlantisch te opereren. Tegelijk is bij de toeleveranciers sprake van een steeds gelijkwaardiger stroom van transatlantische handel.⁵⁴

De Amerikaanse defensie-industrie heeft zich eerder dan de Europese concurrentie geconsolideerd, maar trager gereageerd op de internationalisering van de defensie-sector. De verklarende factor hiervoor is de relatief stabiele en omvangrijke thuismarkt. Wapenexport werd lange tijd niet beschouwd als een middel om de omzet te verhogen; eerder was deze een additionele inkomstenbron voor producten die specifiek voor de Amerikaanse markt waren ontworpen. Krapte in de Amerikaanse defensiebegroting heeft deze houding veranderd. Aan het eind van de jaren negentig zijn mondiale belangen ook bij de Amerikaanse defensie-industrie een centrale rol gaan spelen. Hoewel

⁵⁴ G. Adams, 'The necessity of transatlantic defence co-operation', in: G. Adams e.a., Europe's defence industry: a transatlantic future?, (Centre for European Reform) Londen 1999, p. 44. De AIV vernam van de heer Burchard Schmitt dat moet worden gedacht aan een transatlantische 'toeleveringsmarkt' met een omvang van circa 12 miljard dollar per jaar.

fusies tussen de grote Europese en Amerikaanse defensiefirma's niet snel te verwachten zijn, is het waarschijnlijk dat het aantal transatlantische 'joint ventures' en productie-afspraken de komende jaren blijft groeien.⁵⁵

III.2 Het Amerikaanse militair-industriële beleid

Het Amerikaanse overheidsbeleid vormt een belangrijk obstakel in de transatlantische militair-industriële betrekkingen. De economische hausse die de VS het afgelopen decennium heeft meegemaakt en de mondiale militair-technologische dominantie hebben de Amerikaanse overheid doen neigen naar een houding van 'assertief unilateralisme'. Het Amerikaanse transatlantische beleid is daardoor steeds meer gaan neigen naar een houding, waarbij van geval tot geval werd gezien welke keuze het meeste voordeel bracht, in plaats van de brede en afgestemde politieke benadering die - noodzakelijkerwijze - door de Europese landen wordt voorgestaan.⁵⁶

Politieke uitgangspunten

Ondanks andersluidende politieke signalen, lagen de transatlantische prioriteiten van de Amerikaanse overheid het afgelopen decennium niet zo zeer op het vlak van een betere militair-industriële samenwerking, als wel op de bevordering van eigen militair-industriële groei en de versterking van de eigen handelspositie.⁵⁷ Over dit laatste punt formuleerde de Amerikaanse regering in 1995 een nieuw beleid voor conventionele wapenexport, dat in veel opzichten haaks lijkt te staan op destijds beweerde verlangens naar intensievere Amerikaans-Europese samenwerking. Naar verwachting zal het beleid van de regering-Bush in dit opzicht niet veel anders zijn dan dat van de regering-Clinton.⁵⁸

Het vigerende Amerikaanse wapenexportbeleid kent een grote mate van continuïteit en heeft nog veel kenmerken van de 'Strategic Trade Policy' van de jaren tachtig: een agressief handelsbeleid dat werd gekenmerkt door een intensieve nationale militaire, politieke en industriële samenwerking, waarbij 'economic security' als een elementair

55 Zie: A.D. James, 'The prospects for a transatlantic defence industry', in: B. Schmitt (ed.), *Between cooperation and competition: the transatlantic defence market* (WEU Institute for Security Studies, Chaillot Paper 44) Parijs 2001, pp. 93-122.

56 J. van Scherpenberg, 'Transatlantic competition and European defence industries: a new look at the trade-defence linkage', in: *International Affairs* 73, 1 (1997), p. 100.

57 J. Howorth, 'European integration and defence: the ultimate challenge' Parijs 2000 (WEU Institute for Security Studies), p. 22. In sommige gevallen breidt dit beleid zich ook uit tot commerciële activiteiten, zoals de mogelijke overheidsondersteuning van de verkoop van de civiele versie van het Boeing C-17 transportvliegtuig. Zie daarvoor: 'Pentagon gives Boeing plane a push', in: *International Herald Tribune*, 20 maart 2001.

58 In het kader van dit advies wordt geen onderscheid aangebracht tussen het beleid van de regering-Clinton en dat van de regering van George W. Bush. Tijdens de Conferentie 'The globalization of the defense industry; policy implications for NATO and ESDI' die op 28 en 29 januari 2001 in Londen door het Royal Institute of International Affairs was georganiseerd, werd door verschillende Amerikaanse sprekers, waaronder voormalig Deputy Secretary of Defense John Hamre, benadrukt dat het Amerikaanse beleid op militair-industrieel terrein een grote mate aan continuïteit zal behouden.

onderdeel werd beschouwd van de 'national security'.⁵⁹ Deze koppeling tussen economisch beleid en veiligheidsbeleid leidde tot een geprononceerde militair-industriële politiek met een interne en een externe dimensie. Intern staat men een integraal 'dual use'-beleid voor, gesteund door instrumenten zoals het 'Technology Reinvestment Project' (TRP), waarmee wordt getracht een militair-civiele synergie te bewerkstelligen in het hoog-technologische segment van de markt. Deze benadering heeft in strategische sectoren geleid tot een grote Amerikaanse kennisvoorsprong op andere landen (stealth, anti-raket systemen, 'slimme' munitie en militaire satelliet-technologie).⁶⁰ Extern wordt het Amerikaanse militair-industriële concurrentievermogen als een elementair onderdeel van de Amerikaanse supermacht-status beschouwd, dat even belangrijk is als wereldwijde 'power projection'.⁶¹ Tegenwoordig werpt deze koppeling veel industriële vruchten af in Oost-Europa, het Midden-Oosten en Griekenland/Turkije, waar de EU-concurrentie, die geen vergelijkbare politieke en militaire zekerheid kan geven, vaak het nakijken heeft.⁶²

Institutionele blokkades

De hiervoor beschreven uitgangspunten hebben onmiskenbaar geleid tot problemen in de transatlantische militair-industriële samenwerking. In het kader van de koppeling tussen economisch en veiligheidsbeleid wordt de Amerikaanse defensie-industrie bijvoorbeeld afgeschermd van buitenlandse overnames, onder meer door het zeer stringente beleid van het Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS).⁶³ Ook het Pentagon werpt belemmeringen op tegen groeiende transatlantische militair-industriële samenwerking. Het past zijn feitelijk veto-recht inzake de herexport van Amerikaanse technologie⁶⁴ niet alleen uit veiligheidsoverwegingen toe, maar ook om

59 Van Scherpenberg, 'Transatlantic competition', p. 108.

60 De Europese militaire industrie is het tot dusverre echter in een aantal andere sectoren gelukt om technologisch concurrerend te blijven. De zogeheten *Military Critical Technologies* List van het Amerikaanse ministerie van Defensie noemt een substantieel aantal technologieën waarbij Europese landen een voorsprong hebben op de VS. Zie voor een opsomming uit 1996: R.P. Grant, 'Transatlantic Armament Relations under Strain', p. 115.

61 Van Scherpenberg, 'Transatlantic competition', p. 108.

62 E. Kapstein, 'Towards an American arms trade monopoly?', in: *Foreign Affairs* 73, 3 (mei/juni 1994), pp. 13-19.

63 E.M. Graham, P.R. Krugman, *Foreign Direct Investment in the United States*, (Institute for International Economics) Washington 1995, pp. 112-132. De enige twee significante overnames die CFIUS toestond betroffen overnames door Britse firma's. Zie daarvoor: G. Adams, 'Fortress America in a changing transatlantic defence market', in: B.Schmitt (ed.), *Between cooperation and competition: the transatlantic defence market*, (WEU Institute for Security Studies, Chaillot Paper 44) Parijs 2001, p. 27.

64 In dit advies wordt niet nader ingegaan op andere belemmeringen die het Amerikaanse defensie-establishment opwerpt tegen Europese bedrijven. In dit verband kan de NONFORM-classificatie worden genoemd waarmee het ministerie van Defensie potentiële buitenlandse 'prime contractors' kan weren van deelname aan 'US Requests for proposals' (RFP's). Verder wordt geen nader oordeel geveld over de rol van de zogeheten 'iron majors', de materieelprogrammabeheerders in de Amerikaanse krijgsmacht die een grote weerstand hebben tegen afhankelijkheid van Europese producten. Ook wordt niet ingegaan op de geheime 'black programs' van het Pentagon, omvangrijke wapenprogramma's waarin buitenstaanders geen enkel inzicht wordt gegeven.

commerciële redenen. In een concurrentieslag om Finland te voorzien van nieuwe gevechtsvliegtuigen heeft de Amerikaanse overheid bijvoorbeeld de herexport geblokkeerd van de AMRAAM-raketten waarmee de Zweedse Gripen-vliegtuigen zijn uitgerust. Daarmee werd de weg vrijgemaakt voor de Finse aanschaf van de concurrerende Amerikaanse F/A 18 vliegtuigen.⁶⁵ Hoewel met dergelijke acties korte termijn-successen kunnen worden geboekt, zijn deze zeer schadelijk voor het imago van de Amerikaanse defensie-industrie in Europa. Eén van de redenen waarom de Britse overheid gekozen zou hebben voor de Europese Meteor-raket en niet de Amerikaanse AMRAAM om de Britse Eurofighters mee uit te rusten, is de vrees dat de export van Eurofighters via de rakettechnologie al te gemakkelijk geblokkeerd kan worden door de Amerikaanse overheid.⁶⁶

Eén van de belangrijkste Amerikaanse institutionele obstakels wordt gevormd door de zogeheten 'International Traffic in Arms Regulations' (ITAR). Deze regels schrijven onder meer voor dat de noodzakelijke vergunningen voor militaire export of industriële samenwerking moeten worden goedgekeurd door zowel het ministerie van Defensie ('Department of Defense') als het ministerie van Buitenlandse Zaken ('State Department'). In sommige gevallen is daarnaast de instemming van het ministerie van Handel (Department of Commerce) vereist. Door de betrokkenheid van deze verschillende instanties is de goedkeuring van een vergunning een tijdrovende en onzekere aangelegenheid geworden. Een bijkomende complicatie van ITAR wordt gevormd door de 'munitielijst' die aan het vergunningensysteem is gekoppeld. In deze lijst worden duizenden componenten genoemd, waaronder ook civiele producten, die een 'inherent militair karakter' hebben en dus een goedkeuringsprocedure moeten ondergaan. Van meer dan de helft van de componenten op de 'munitielijst' kan het 'inherent militaire karakter' echter worden betwijfeld. Vaak gaat het om onderdelen die zijn gebaseerd op algemeen toegankelijke technologie. Het is echter de vraag of modernisering van de lijst mogelijk is. Deze wordt beheerd door het 'State Department', dat geen enkele prioriteit lijkt te geven aan wijziging van ITAR en zijn competenties op dit terrein tegelijkertijd niet uit handen wil geven.⁶⁷

65 K. Vlachos, 'Safeguarding European competitiveness', p. 18. In andere studies worden meer recente voorbeelden genoemd: vanwege concurrerende Amerikaanse belangen werd het Duitsland niet toegestaan gemodificeerde AIM9L air-to-air missiles aan Zweden te verkopen en is Thomson-CSF verboden een Amerikaans-Frans raketsysteem aan Zuid-Amerika te leveren. Ook kwam het voor dat Duitse, Franse en Britse bedrijven die -gedeeltelijk met Amerikaanse subsystemen- een anti-radar batterij wilden exporteren steeds nadat zij in de VS om toestemming voor export hadden gevraagd, op bewuste exportmarkten werden geconfronteerd met plotselinge Amerikaanse concurrentie. Zie: R.P. Grant, 'Transatlantic armaments relations under strain' in: *Survival*, Vol. 39, no. 1, Voorjaar 1997, p. 119.

66 Th. Hitchens, 'America's vital role', p. 51

67 A. Ashbourne, 'Opening the US defence market', p. 11. en C. Clark, 'State Dept. calls for Arms Exports Controls Review', in: *Defense News*, 8 november 1999, pp. 1, 26. De ITAR-procedure wordt verder gecompliceerd door het zogeheten 'National Disclosure Process' (NDP) dat is opgezet om het vrijgeven van bepaalde technologische informatie aan specifieke landen te beoordelen. Het NDP wordt geleid door het Department of Defense en kent een aantal strikte voorwaarden. Zo moet er aan het vrijgeven van technologische informatie een Amerikaans belang verbonden zijn en moet de betreffende informatie in het buitenland worden beschermd volgens Amerikaanse normen. De afwegingen die in het kader van het NDP worden gemaakt, zijn zeer complex en kunnen dus zeer veel tijd in beslag nemen. Regelmatig lopen ITAR- en NDP-processen door elkaar heen, waardoor ook minder gevoelige handel in militaire producten vertraging ondervindt.

Voorts speelt het Amerikaanse Congres een complicerende rol bij de transatlantische militair-industriële samenwerking. Het heeft op basis van de Amerikaanse regelgeving de mogelijkheid vergunningen te blokkeren, wat ook geregeld gebeurt om de nationale defensie-industrie (en dus regionale werkgelegenheid) te ondersteunen.⁶⁸ Ook beschikt het Congres over de mogelijkheid nieuwe programma's aan de defensiebegroting toe te voegen of bestaande projecten daarvan te schrappen. Vooral vanwege deze laatste mogelijkheid, hebben transatlantische projecten altijd een zeer wankel basis. Transatlantische programma's, zoals MEADS en TRACER, hebben nooit de financiële zekerheid gekregen die zuiver Amerikaanse projecten wél hebben.⁶⁹

Ten slotte kan het Congres ook nieuwe wetgeving aannemen - bijvoorbeeld in de vorm van een plotselinge, *ad hoc*-versterking van de 'buy American'-regelgeving - om Amerikaanse programma's te vrijwaren van transatlantische samenwerking.⁷⁰ De mogelijkheid dat technologie weglekt, politiek wantrouwen en de bescherming van Amerikaanse werkgelegenheid maken dat het Congres steeds terughoudend - zo niet negatief - staat tegenover transatlantische militair-industriële projecten. Het strategisch belang van goede politieke betrekkingen met de Europese landen wordt daar meestal ondergeschikt aan gemaakt. Dit onderstreept naar het oordeel van de AIV dat militair-industriële samenwerking op basis van zuiver politiek-militaire doelstellingen geen haalbare kaart is. Een dergelijke samenwerking moet in eerste instantie zijn gebaseerd op industriële belangen. De besluitvorming in het Congres zal waarschijnlijk pas in het voordeel van transatlantische samenwerking gaan uitvallen indien een volledige fusie van voldoende soortelijk gewicht tussen een Europese en Amerikaanse 'systems integrator' tot stand zou komen.

Defense Trade Security Initiative

Vanuit de erkenning dat een sterke globale positie van het Amerikaanse bedrijfsleven is gediend met efficiëntere exportprocedures en soepele internationale industriële samenwerking, heeft de Amerikaanse regering sinds 1998 verschillende pogingen ondernomen om de ITAR-regelgeving te versoepelen. Het meest omvangrijke initiatief is het zogeheten 'Defense Trade Security Initiative' (DTSI) dat in mei 2000 werd gelanceerd door Secretary of State Albright⁷¹ en inmiddels is overgenomen door de regering-Bush. Dit initiatief, gekenschetst als 'the first major post-Cold War adjustment to

68 Ook gebeurt het dat het State Department al op blokkades in het Congres anticipeert en vergunningen weigert goed te keuren, nog voor ze in het Congres aan de orde worden gesteld.

69 MEADS betreft een Italiaans-Duits-Amerikaans raketverdedigingssysteem en TRACER een licht Brits-Amerikaans verkenningsvoertuig.

70 Hoewel de 'Buy American Act' van 1933 niet van toepassing is op NAVO-lidstaten, tracht het Congres sinds de jaren tachtig met regelmaat programma-specifieke 'buy American'-beperkingen in te voeren die ook van toepassing zouden moeten zijn op het NAVO-verdragsgebied. Zie: Grant, 'Transatlantic relations under strain', p. 115.

71 Een ander initiatief is de ondertekening van een (nogal vrijblijvende) Brits-Amerikaanse 'Declaration of Principles' door beide betrokken ministers van Defensie om de wederzijdse materiële samenwerking te verbeteren. Hoewel deze 'Declaration of Principles' een veel breder terrein bestrijkt dan het DTSI, is dit initiatief beperkt gebleven tot contacten tussen ministeries van Defensie. Het State Department is gepasseerd in de Declaration of Principles-onderhandelingen en wenst daarom niet mee te werken aan de implementatie. Het DTSI betreft daarentegen juridisch bindende afspraken tussen regeringen.

the US Defense Export Control System',⁷² zou 20 miljard dollar aan Amerikaanse export bestrijken en vooral zijn opgezet ter versteviging van het NAVO 'Defense Capabilities Initiative'. In het kader van DTSI zou de 'munitielijst' jaarlijks aan een 'update' worden onderworpen. Belangrijker is dat geselecteerde bedrijven in landen waarmee bilaterale overeenkomsten zouden worden afgesloten 'Amerikaanse ongeclassificeerde defensiegoederen, militair-technische gegevens en diensten' zouden mogen exporteren of importeren zonder dat daarvoor de gebruikelijke vergunningen hoeven te worden uitgeschreven.⁷³ Canada was al vrijgesteld van de ITAR-regels, en na lancering van het DTSI is ook het VK en Australië een soepeler regelgeving in het vooruitzicht gesteld. Daarnaast zijn Nederland, Noorwegen, Duitsland en Frankrijk benaderd om te spreken over uitzonderingen op de ITAR-regelgeving.

Inmiddels, een jaar na de bekendmaking van het DTSI, is een aantal zwakke punten van het initiatief aan het licht getreden. Niet alleen stelt het geen aanpassingen in het vooruitzicht voor Europese bedrijven die zich op de Amerikaanse markt willen begeven, maar ook gaat het alleen om ongeclassificeerde informatie, waardoor het niet waarschijnlijk is dat de tekortkomingen kunnen worden verholpen, die in het NAVO 'Defense Capabilities Initiative' zijn geconstateerd. Verder houdt het DTSI - vanwege het bilaterale karakter van de afspraken - geen rekening met het toenemend grensoverschrijdend karakter van de Europese defensie-industrie en met de wapenexportafspraken die Europese staten onderling of in EU-verband zijn aangegaan. De hierboven genoemde EU-gesprekspartners zullen zich in hun contacten met de Verenigde Staten dus steeds ervan moeten vergewissen of hun transatlantische overeenkomsten niet op gespannen voet staan met hun eigen nationale regels danwel Europese afspraken. Een aanpak, waarbij over het DTSI zou worden onderhandeld met alle thans betrokken Europese landen of zelfs de gehele EU, zou in dit opzicht een efficiëntere en effectievere benadering zijn. Een groot struikelblok van het DTSI is verder dat het geen rekening houdt met de doorslaggevende rol van het Congres. Een aanpassing van die rol zou overigens een herformulering van de 'Congressional Export Control Act' vereisen, wat weer een politieke en constitutionele doos van Pandora opent die ver buiten het bestek van dit Amerikaanse handelsinitiatief valt.

72 Press Statement by Ph. T. Reeker,
www.secretary.state.gov/www/briefings/statements/2000/ps000524d.html.

73 Er is wel een aantal voorwaarden verbonden ('five pillars') aan zo'n bilaterale overeenkomst:

- een overeenkomend en wederzijds industrieel veiligheidsbeleid;
- een overeenkomend en wederzijds wapenexportbeleid;
- een lange periode van succesvolle samenwerking in 'law enforcement';
- een goede samenwerking op inlichtingengebied;
- de bereidheid om bindende overeenkomsten te sluiten over wederzijdse markttoegang.

IV Institutionele en organisatorische aspecten

-Hoe beoordeelt de AIV het algemene politieke klimaat voor een open gemeenschappelijke markt voor defensiematerieel?

-Hoe kan de betrokkenheid van de Europese Commissie en de samenhang met het interne marktbeleid van de Unie beter gestalte krijgen?

-Kan een nieuwe European Armaments Agency in de EU worden opgenomen?

-Bieden Europese R&T-programma's mogelijkheden voor defensiegerelateerde projecten?

IV.1. Enkele belangrijke aandachtsgebieden

In de vorige hoofdstukken is onder meer beschreven hoe de 'secularisering' van de defensiesector heeft geleid tot toenemende transnationale samenwerking tussen Europese defensie-bedrijven. Een dergelijke samenwerking vereist een fundamentele aanpassing van het beleid van Europese overheden, wil zij volledig vrucht kunnen dragen. Hierna volgt een overzicht van terreinen waarop naar het oordeel van de AIV concrete vooruitgang noodzakelijk is, wil Europese samenwerking goed van de grond komen.

Harmonisatie van militair-operationele behoeftestellingen

Vooropgesteld zij dat de harmonisatie van operationele behoeftestelling één van de belangrijkste middelen zou zijn voor de totstandkoming van een effectieve Europese materiële samenwerking. Harmonisatie kan een grondslag bieden voor gezamenlijk onderzoek, gezamenlijke productie en gemeenschappelijke aanschaf van militaire middelen. Voor bedrijven biedt harmonisatie zekerheid en voorspelbaarheid op basis waarvan productieprocessen kunnen worden gerationaliseerd en de concurrentiepositie kan worden versterkt. Overheden kunnen op basis van een gemeenschappelijke behoeftestelling hun koopkracht samenvoegen⁷⁴ en tegelijk de interoperabiliteit van hun krijgsmachten vergroten.

Hoewel met Europees en transatlantische overleg door de jaren heen wel voortgang is geboekt bij het vaststellen van gemeenschappelijke militair-operationele procedures, zijn de resultaten met betrekking tot harmonisatie van militaire behoeftestellingen uiterst bescheiden gebleven. De verwerving van militaire wapensystemen blijkt een complex proces, waarbij vele politieke, militaire en industriële partijen betrokken zijn. Het is al moeilijk om deze partijen in een nationale context op één lijn te brengen. Als besluitvorming daarnaast ook internationaal moet worden gecoördineerd, lijken de problemen exponentieel te groeien. Alleen al vanwege de verschillende geostrategische afwegingen hebben de Europese landen immers ieder een andere militaire invalshoek. En zelfs al komen Europese staten tot een gemeenschappelijke behoeftestelling, dan nog blijken er talloze afwijkende voorkeuren voor diverse specificaties. Overeenstemming op dit vlak kan dichterbij worden gebracht met behulp van een gemeenschappelijk uitgewerkte militaire strategie, een internationale militaire staf die op basis van deze strategie is belast met de harmonisatie van behoeftestelling en een agentschap dat samenwerking bij de verwerving garandeert. Het blijft natuurlijk de vraag of de Europese landen bereid zijn hun handelingsvrijheid daarvoor op te offeren. Hoewel, zoals in het begin van dit advies vastgesteld, harmonisatie van militair-operationele behoeftestellingen

⁷⁴ Door de aanschaf van grotere aantallen materieel kan zodoende de stuksprijs omlaag worden gebracht.

stelling behoort tot basisvoorwaarden voor effectief Europees militair-industrieel beleid, lijkt dit voorshands een verwijderd perspectief, al moet men dit wel steeds in het oog houden.⁷⁵

Toeleveringsgaranties

De fusies, overnames en intensievere samenwerking van Europese defensie-bedrijven maken het aspect van de toeleveringsgaranties ('security of supply') actueel en dringend; dat geldt ook voor landen die tot dusverre meenden dat ze zich aan internationale afspraken dienaangaande konden onttrekken. Afspraken over 'security of supply' zijn van belang voor de Europese defensiebedrijven die steeds meer grensoverschrijdend opereren, wat soepele internationale overdracht van producten en componenten vereist. Maar deze garanties zijn ook op een andere manier van belang voor Europese overheden. Deze wensen in het kader van hun veiligheidsbeleid niet alleen een zekere autonomie van de eigen industriële en technologische basis te handhaven, maar willen ook in tijden van crisis verzekerd willen zijn van voldoende materieel, reserve-onderdelen en munitie. Zodoende kunnen zij militaire operaties blijven uitvoeren, zonder dat zij daartoe permanent dure voorraden hoeven aan te houden.

Spanning tussen industriële en overheidsbelangen kan zich vooral voordoen in industriële sectoren die door overheden wezenlijk worden gevonden voor de staatsveiligheid. Voor toeleveringsgaranties in dergelijke sectoren kunnen Europese afspraken worden gemaakt, maar het risico bestaat dat staten de militair-industriële interdependentie in beginsel wel aanvaarden, maar in de praktijk te veel uitzonderingen voor de staatsveiligheid willen maken, opdat in elke omstandigheid een volledige en verzekerde operationele zelfstandigheid is verzekerd. Een gegarandeerde levering van materieel aan krijgsmachten betekent voor sommige Europese staten ook een bepaalde mate van 'ownership'. Dit verhoudt zich moeizaam met het toenemende belang van privé-kapitaal in de defensie-sector. Welke rol kunnen niet-Europese aandeelhouders spelen in Europese bedrijven? Hoe wordt staats-'ownership' zeker gesteld bij transnationale bedrijven die niet meer aangestuurd kunnen worden door individuele Europese overheden? *Vanwege de dilemma's die dergelijke vragen opwerpen, is volgens de AIV een regelgevende rol voor de Europese Unie in de eerste pijler - dat wil zeggen: met inschakeling van de Europese Commissie - niet alleen zeer wenselijk, maar vanwege de groeiende industriële belangen op termijn ook onvermijdelijk.*

Exportprocedures

Ook de uiteenlopende procedures van de EU-lidstaten voor wapenexport zijn een dringend probleem geworden. Transnationale bedrijven hebben er immers belang bij dat zij componenten en subsystemen zonder problemen kunnen betrekken uit verschillende Europese landen, wat niet alleen toeleveringsgaranties veronderstelt, maar ook harmonisatie van export-procedures.⁷⁶ In de praktijk blijken het bereik en het oogmerk van nationale procedures, afhankelijk van de politieke oriëntatie, de militair-economische ambities, tradities en historisch gegroeide veiligheidsbelangen van de verschillende EU-lidstaten, uiteen te lopen. De vrijheid die zowel regeringen als parlementen zich voorbehouden een oordeel te vellen over de eindbestemming van de nationale militaire productie, schept onzekerheid die samenwerking tussen Europese bedrijven aanzienlijk

75 In hoofdstuk II.3 werd in dit opzicht vooral gesproken van het afstemmen van verwervingscycli en materiele vereisten.

76 Dit geldt zowel voor de interne EU-exportprocedures als voor de EU-export naar derde landen.

bemoelijk. In Europees verband bestaan hierop slechts twee uitzonderingen. Duitsland en Frankrijk hebben de afspraak dat componenten en subsystemen zonder exportprocedures de wederzijdse grens kunnen passeren. Volgens deze zogeheten Schmidt-Debré overeenkomst, die al dateert uit 1975, is het aan de overheid van het land waarin het betreffende eindproduct wordt vervaardigd om de eigen exportcontrole jegens derde landen correct toe te passen. Ten tweede is bij de Benelux-landen de wapenexport gebracht onder de onderlinge douane-unie. Voor de export naar niet-Benelux landen bestaat een consultatieverplichting.⁷⁷

Het huidige gebrek aan een gemeenschappelijk exportbeleid hindert militair-industriële samenwerking in het algemeen en transnationale bedrijven in het bijzonder. Zelfs om componenten binnen een bedrijf tussen twee Europese landen te verplaatsen moeten defensiebedrijven immers eerst ingewikkelde exportprocedures afhandelen. De 'code of conduct' voor de wapenexport van de EU biedt hiervoor geen uitsluitsel. Niet alleen biedt deze gedragscode geen antwoord op intra-Europees militair handelsverkeer. Ook zijn de gehanteerde criteria, die door de Europese Raad zijn vastgesteld, alleen politiek (niet juridisch) bindend. De 'code of conduct' geeft een geharmoniseerde interpretatie van die criteria en kan worden gezien als een eerste stap in de goede richting, maar niet als een eindstation.⁷⁸

Bescherming van informatie

In de politiek-industriële spanning, waarbinnen transnationale samenwerking tussen Europese defensiebedrijven zich afspeelt, moet een balans worden gevonden tussen de wens van staten om enerzijds geclassificeerde informatie een vertrouwelijke behandeling te geven, en anderzijds te verhinderen dat internationale projecten worden gefrustreerd door onnodige beperkingen op het gebied van verkeer van personen, informatie of materieel. Een Europese harmonisatie van veiligheidsvoorschriften en -procedures blijkt voorsnog op een groot aantal problemen te stuiten. In het bijzonder het Verenigd Koninkrijk vreest dat een vrijere circulatie van geclassificeerde informatie binnen Europa de eigen transatlantische veiligheidssamenwerking schade kan toebrengen.

Research and Technology (R&T)

Het gebied van 'Research and Technology' (R&T) kent al langere tijd een opeenstapeling van verschillende initiatieven in tal van overlegfora, zowel binnen de NAVO als in Europees verband. In algemene zin geldt dat de pogingen om een gemeenschappelijke Europees R&T-systeem op te zetten, zijn vastgelopen op verschillen van inzicht tussen de Europese landen over de openbaarheid van onderzoek, methodologieën om onderzoekscontracten toe te kennen (op basis van concurrentie of niet) en de toepassing van het beginsel van 'juste retour'. Omdat een aanspreekpunt ontbreekt, is er tot nu toe geen sprake geweest van een systematische overdracht van defensie-gerelateerde R&T-informatie, noch is het gelukt een gemeenschappelijke basis voor toekomstige R&T te ontwikkelen. Eén van de belangrijkste redenen waarom pogingen daartoe vastlopen, is dat Europese landen de neiging hebben zich te specialiseren in de 'high-tech' zijde van de defensiemarkt. Dat vereist weliswaar grote investeringen, maar levert ook prestige - en uiteindelijk een belangrijke kennisvoorsprong - op. Elke rationele keuze die

77 Deze consultatieverplichting geldt overigens niet voor de export naar NAVO-lidstaten en tijdelijke uitvoer.

78 Zie ook: Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Coventionele Wapenbeheersing: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden.'

leidt tot een taakverdeling waarbij partijen een lager technisch niveau toebedeeld krijgen, wordt door de betrokken onderzoeksinstituten en overheden categorisch afgewezen. Vooralsnog geeft elk Europees land er de voorkeur aan op onderzoeksgebied te concurreren, in de hoop op cruciale punten als voortrekker te kunnen fungeren. Het gevolg is evenwel een grote mate van duplicatie in onderzoek, die des te ernstiger is als de beperkte omvang van de onderzoeksbegrotingen van de Europese landen in aanmerking wordt genomen. Afgezet tegen de hogere en coherente Amerikaanse R&T-inspanning, is het risico van een Amerikaans-Europese 'technology gap' daardoor allerm minst denkbeeldig. Tijdens de NAVO-luchtacties rond Kosovo bleek al dat verschillen in technologisch vermogen de transatlantische interoperabiliteit aanzienlijk kunnen bemoeilijken.

Overigens laat het gebrek aan EU-brede voortgang op het vlak van militaire R&T onverlet dat de EU-lidstaten wel tal van bilaterale R&T-contacten zijn aangegaan, die zijn toegespitst op complementaire kennis en onderzoek. De verdere ontwikkeling en uitbreiding van deze bilaterale contacten lijkt voorshands een meer praktische en succesvolle benadering dan te trachten een EU-breed militair R&T-beleid van de grond te krijgen, hoewel dit op de langere termijn zeer wenselijk is. *Daarbij kan worden aangetekend dat het toenemend belang van civiele technologie in defensietoepassingen ('dual use') nu al een opening biedt om de Europese onderzoeksprogramma's open te stellen voor technologische ontwikkelingen die aan defentie zijn gerelateerd. Een dergelijk streven verdient volgens de AIV de steun van de Nederlandse regering.*

IV.2 De voor Europa relevante overlegfora

Er zijn tal van fora waarin Europese landen zich buigen over gezamenlijke bewapenings- en verwervingsvraagstukken of aspecten daarvan.⁷⁹ Ondanks overeenkomende doelstellingen zijn de organisaties dermate afwijkend in hun aanpak, oriëntatie en lidmaatschappen (zie bijlage IV en V) dat van coördinatie - laat staan van opschoning of rationalisatie - nauwelijks sprake is. Hierbij speelt vooral dat praktisch alle Europese gespreksfora zijn ontstaan uit politieke initiatieven die het gevolg waren van eerder vastgelopen besprekingen. De proliferatie van overlegstructuren is als het ware omgekeerd evenredig met de mate van overeenstemming onder Europese landen. Zo kan worden geconstateerd dat tegenwoordig sprake is van een 'institutionele jungle' die in het Europese bewapeningsoverleg wortel heeft geschoten. Hierna volgt een overzicht van de belangrijkste organisaties en overlegfora.

De NAVO

Het aantal NAVO-gremia dat zich bezig houdt met organisatie, consultatie, samenwerking of verwerving op materieelgebied - of deelgebieden daarvan - is indrukwekkend. De zogeheten Conference of National Armaments Directors (CNAD) vervult daarbij een centrale rol. Op de bijeenkomsten van de CNAD (twee maal per jaar) wisselen de hoogste nationale ambtenaren verantwoordelijk voor aanschaf van defensiemiddelen van gedachten met vertegenwoordigers van het Militaire Comité en de NAVO 'Strategic Commands'.⁸⁰ Over specifieke bewapening wordt gesproken in vier 'Main Groups' die direct onder de CNAD vallen. Daaronder ressorteren weer zo'n 250 subgroepen voor

⁷⁹ Dit advies concentreert zich op de NAVO, de WEU, de EU, OCCAR en de Letter of Intent-groep.

⁸⁰ Voor Nederland de Directeur-Generaal Materieel van het ministerie van Defensie.

de ontwikkeling van nieuwe projecten. Noch de CNAD noch de 'Main Groups' houden zich echter bezig met de uitvoering van projecten. Dat gebeurt door de betrokken NAVO-lidstaten zelf, die daarvoor tijdelijke projectorganisaties opzetten.⁸¹

De uitgebreide structuren onder de CNAD zijn er niet op gericht gemeenschappelijke wapensystemen te ontwikkelen. Vanwege de uiteenlopende nationale belangen liepen discussies daarover in het verleden steeds op niets uit.⁸² Daarom heeft de NAVO voor de pragmatische weg gekozen, vooral de interoperabiliteit van de nationale wapensystemen te bevorderen en minimale gezamenlijke vereisten aanvaard te krijgen voor de NAVO C3I taken (command, control, communication and intelligence).

Ook in het kader van het 'Defense Capabilities Initiative' streven de NAVO-lidstaten naar een hogere mate van interoperabiliteit en verbetering van het NAVO Defensie Planings Proces (NDPP). Dit initiatief kan op zich leiden tot verbeterde samenwerking bij de Europese verwervingsprocessen.⁸³ Benadrukt moet echter worden dat de pragmatische aanpak van het overleg over bewapening binnen de NAVO, de grote nadruk op nationale bevoegdheden en het gegeven dat Frankrijk niet deelneemt aan dit overleg, de NAVO minder geschikt maakt als centraal orgaan voor militair-industriële afspraken en afstemming van verwerving binnen Europa.

De West Europese Unie

De EU-lidstaten hebben zich tijdens de Europese Raad van Nice (december 2000) bereid verklaard de crisisbeheersingstaken van de Westeuropese Unie (WEU) over te nemen. Wat er zal gebeuren met de materieelsamenwerkingsorganen van de WEU is echter nog onduidelijk. Op dit moment kent de WEU nog verschillende organen die zich hiermee bezig houden, zoals Eurocom (ten behoeve van communicatiesystemen), de Western European Logistics Group/WELG (ten behoeve van logistieke ondersteuning) en Eurologterm (coördinatie van defensieplanning), die alle zijn voortgekomen uit werkgroepen van de voormalige NAVO-Eurogroep (Independent European Programme Group/IEPG).

Daarnaast is er de Western European Armament Group (WEAG), die in 1993 is opgericht door de Europese NAVO-lidstaten. Dit forum richt zich op de versterking van de industriële en technologische basis voor de Europese veiligheid, harmonisatie van behoeften en normen voor bewapening, samenwerking op het gebied van R&T, alsmede op het openbreken van Europese defensiemarkten voor internationale concurrentie. De

81 In sommige gevallen achten deze het noodzakelijk een langduriger samenwerkingsverband aan te gaan via een 'NATO Production and Logistics Organisation' (NPLO). Voorbeelden daarvan zijn de HAWK PLO, de 'NATO Airborne Early Warning and Control Program Management Organisation', en de NH-90 projectorganisatie.

82 Aanvankelijk had CNAD niet meer dan een vrijblijvend adviserende rol. Het forum is vooral effectief gebleken voor de uitruil van informatie en het scheppen van een 'collaborative climate' binnen de alliantie. Goedkeuring van projecten door CNAD betekent echter in praktische zin weinig. Dit leidt niet tot een voorkeursbehandeling bij het verwervingsbeleid van de NAVO-lidstaten. Zie: K. Hayward, 'Towards a European weapons procurement process', Brussel 1997 (Chaillot paper 27, internet-versie), p. 12.

83 Eén van de DCI-aandachtspunten is bijvoorbeeld 'to examine and put in place or expand where appropriate, arrangements for cooperative acquisition and management of certain logistic stocks'. Zie: V.C. Windt en R.A. van Harskamp, 'Veel gepraat maar weinig wol?', in Militaire Spectator, jg. 170 (2001), nummer 1, p. 29.

WEAG steunt niet op een verdragstekst, maar moet worden beschouwd als een gegroeide praktijk van samenwerking. Omdat WEAG-afspraken juridisch niet bindend zijn, is de uitvoering afhankelijk van de politieke bereidheid van de individuele lidstaten. Geconstateerd moet worden dat dit vrijblijvende karakter een tekort aan politieke steun en interesse tot gevolg heeft gehad. De WEAG heeft de dialoog tussen de lidstaten in de loop der tijd ongetwijfeld verbeterd, wat onder meer heeft geresulteerd in verbeterde afstemming van operationele procedures, maar is er niet in geslaagd werkelijke coördinatie tot stand te brengen. Van gemeenschappelijke behoeftestelling en normen voor bewapening en uitrusting is, zelfs na 24 jaar overleg in IEPG- en WEAG-verband, nog geen enkele sprake.

In tegenstelling tot de WEAG, is de Western European Armaments Organisation (WEAO), waarvan alle WEAG-lidstaten deel uitmaken⁸⁴, wel formeel een subsidiair lichaam van de WEU. Om de samenwerking op het gebied van bewapening te bevorderen, heeft de WEAO zich ten doel gesteld activiteiten te ontplooiën met betrekking tot onderzoek, ontwikkeling en aanschaf van bewapening. De voorlopige administratie van de WEAO wordt uitgevoerd door een WEAG-onderzoeksceel. Door de oprichting van de WEAO kunnen de beslissingen van de WEAG op het gebied van R&T worden uitgevoerd in een vastomlijnd juridisch kader, binnen de rechtspersoonlijkheid van de WEU. De WEAO kan vanwege deze rechtspersoonlijkheid ook contracten met defensie-bedrijven en onderzoeksinstituten sluiten, wat de coördinatie binnen de WEAG ten goede moet komen. Tot op heden zijn de resultaten van deze inspanningen echter te beperkt geweest om te kunnen vaststellen of zijn werkzaamheden werkelijk vruchten afwerpen.

In 1998 hebben de ministers van Defensie van de WEAG-lidstaten concrete voorstellen laten ontwikkelen voor de oprichting van een European Armaments Agency (EAA), die zou moeten worden gekoppeld aan de werkzaamheden van de WEAO. Het EAA zou zich moeten toeleggen op de ontwikkeling van een Europese industriële en technologische basis die de Europese eigenstandigheid op het gebied van bewapening bevordert. Daarnaast zou het agentschap verantwoordelijk worden voor de totstandkoming van gemeenschappelijke Europese militaire behoeften en normen, de bevordering van volledige compatibiliteit van bewapening zodat eenheden in grotere militaire verbanden kunnen worden geïntegreerd, een efficiënt R&T-beleid, een gerationaliseerde regelgeving en open marktomstandigheden. Verder dan de plannen voor een EAA is men vooralsnog niet gekomen.

De Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR)

In afwachting van de komst van een Europees materieelagentschap werd door Duitsland en Frankrijk in 1993 al een bilateraal bewapeningsagentschap opgericht. Het doel was om - in eerste instantie ten bate van het Eurokorps - gezamenlijk nieuwe materieelprogramma's te beheren om zo de efficiëntie te verhogen. Eind 1996 besloten deze twee landen samen met het Verenigd Koninkrijk en Italië OCCAR op te richten om de bewapeningsprogramma's in een breder verband te beheren. In september 1998 is door de vier betrokken landen een 'Convention on the Establishment of the OCCAR' getekend om OCCAR ook een juridische status te geven. Via OCCAR hopen de deelnemende landen kostenbesparing op bewapeningsprogramma's te kunnen bereiken door middel van beter management, efficiëntere procedures voor het uitbesteden van contracten en geïntegreerde industriële projecten. Daarnaast wil OCCAR zich inzetten voor een gezamenlijk investerings- en technologiebeleid, en stelt het zich ten doel de

84 Zie bijlage IV.

verwerving te verbeteren, bijvoorbeeld door te komen tot identieke mededingingsregels.

Op dit moment zijn Frankrijk en Duitsland betrokken bij de meerderheid van de projecten die via OCCAR worden uitgevoerd (Tiger gevechtshelikopters, Milan en Hot anti-tank raketten, Roland luchtverdedigingssysteem). Daarnaast zijn er bilaterale projecten tussen bijvoorbeeld Frankrijk en Italië (future surface to air family/FSAF), en verschillende trilaterale programma's. De Cobra anti-artillerie radar was het eerste geïntegreerde (Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) project in het kader van OCCAR. Inmiddels zijn ook het Airbus A-400M transportvliegtuigen het GTK/MRAV-pantservoertuig bij OCCAR ondergebracht.⁸⁵

De kans bestaat dat OCCAR wordt uitgebreid met Nederland en België. Verder hebben Zweden en Spanje de wens geuit aan OCCAR deel te nemen.⁸⁶ De statuten van OCCAR schrijven voor dat Europese landen kunnen toetreden, mits zij zich conformeren aan alle voorwaarden en werkelijk deelnemen aan OCCAR-programma's. De Nederlandse regering heeft zich officieel in april 1999 aangemeld om te participeren in het GTK/MRAV-programma, en heeft zich inmiddels voorgenomen fl 245 miljoen vrij te maken voor de ontwikkelingsfase van dit programma.⁸⁷ Daarmee voldoet Nederland in beginsel aan de door OCCAR gestelde voorwaarden. Wel is het parlement toegezegd dat aan toetreding tot het verwervingsagentschap een politiek debat vooraf zal gaan. In België is in de zomer van 2000 besloten tot de aankoop van zeven Airbus A-400M toestellen. Zo zou België toegang tot OCCAR kunnen krijgen.

OCCAR heeft voornamelijk als handicap dat praktisch alle projecten die tot nu toe bij de organisatie werden ondergebracht, al jaren op stapel stonden en pas in een late fase administratief bij OCCAR zijn ondergebracht. In sommige gevallen hadden deze projecten een problematische ontstaansgeschiedenis die later ten onrechte werd toegeschreven aan disfunctioneren van OCCAR. De koppeling tussen OCCAR en het Trigat anti-tankraket programma is daarvan een voorbeeld.⁸⁸ Ook het GTK/MRAV-programma heeft onder druk gestaan, doordat Frankrijk besloot een eigen pantservoertuig door de nationale wapenindustrie (GIAT) te laten ontwikkelen. Dergelijke samenwerkingsproblemen zijn niet zozeer symptomatisch voor OCCAR, maar moeten veeleer worden toegeschreven aan complicaties die buiten het bereik van de organisatie vallen. Bij het A-400M-programma daarentegen is OCCAR van meet af aan betrokken als 'contracting agent'. Dit project zou dus het eerste zijn waarmee OCCAR werkelijk zijn toegevoegde waarde kan bewijzen.

85 D. Barrie, B. Tigner, 'OCCAR finally moves toward oversight role', in: Defense News, 11 December 2000.

86 Spanje heeft aangegeven dat het door de participatie van CASA in Airbus eigenlijk al voldoet aan de toelatingscriteria van OCCAR.

87 Ministerie van Defensie, 'project 'Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR', brief aan de Kamer d.d. 9 januari 2001.

88 Het Trigat-programma is ontwikkeld tijdens de Koude Oorlog met het oog op grootschalige tankaanvallen, maar werd vanwege talloze vertragingen pas afgelopen jaar geëffectueerd. Inmiddels voldoet het wapen niet meer aan de operationele behoeften die vooral zijn gericht op wendbaarheid en een laag gewicht. Mede daarom hebben het Verenigd Koninkrijk, Nederland en België zich uit het Trigat-project teruggetrokken. Daarmee lijkt het programma nu een stille dood te sterven.

Het Framework Agreement/De Letter of Intent (LoI)

Met OCCAR hebben de deelnemende landen een pragmatische weg ingeslagen die vooral op verwerving is gericht, op termijn grotere efficiëntie kan bewerkstelligen, maar geen antwoord biedt op de probleemgebieden die aan het begin van dit hoofdstuk zijn beschreven. Dat betekent niet dat deze problemen thans over het hoofd worden gezien. In 1998 besloten de ministers van Defensie van de zes grootste Europese wapenproducerende landen (Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) een 'Letter of Intent' te ondertekenen, waarin zij zich ten doel stellen hun militair-industriële regelgeving beter op elkaar af te stemmen. Daartoe zijn zes werkgroepen opgericht die zich bezig houden met de afstemming van toeleveringsgaranties, exportprocedures, de bescherming van gevoelige informatie, onderzoek en technologie, harmonisatie van militaire behoeftestelling en de uitwisseling van technische gegevens. De conclusies van deze werkgroepen moeten uiteindelijk worden vervat in een internationaal verdrag. Om tijdrovende ratificatieprocedures te vermijden, treedt dit verdrag al in werking zodra twee landen hun instrument van ratificatie hebben gedeponeerd. In juli 2000 is de Letter of Intent omgezet in een concreter 'Framework Agreement' dat voorziet in een kader voor de beraadslagingen.⁸⁹ De zes deelnemende landen zijn overeengekomen dat andere Europese landen tot deze overeenkomst kunnen toetreden nadat zij zelf tot ratificatie zijn overgegaan. EU-lidstaten staat het vrij uit eigen beweging een verzoek tot deelname in te dienen; andere Europese landen kunnen toetreden op uitnodiging.

Tot nu toe zijn de ervaringen met het LoI-proces gemengd. Op technische terrein wordt meer vooruitgang geboekt dan op politiek gebied. Met betrekking tot informatiebescherming bijvoorbeeld zijn de afspraken van de LoI inmiddels goed gedefinieerd. Als één land van de LoI-groep informatie vrijgeeft ten behoeve van een samenwerkingsprogramma, dan worden de andere deelnemende LoI-staten geacht dit voorbeeld te volgen. Bij het R&T-beleid bestaat overeenstemming over te hanteren procedures en zijn de LoI-staten overeengekomen om elkaar te informeren over ontwikkelingen bij hun onderzoeksbeleid en -programma's. Op het gebied van de militaire behoeftestelling hebben de betrokken regeringen besloten een gezamenlijk concept uit te werken, het verweringsbeleid te harmoniseren en een gemeenschappelijk profiel op te stellen van toekomstige investeringen en gemeenschappelijke aanschafnormen. Dit zou op termijn moeten leiden tot een 'long-term masterplan' voor toekomstige behoeftestelling. Verder hebben de LoI-landen toegezegd bewapeningsprogramma's en verwervingsmethodes te harmoniseren.

De hiervoor beschreven overeenstemming staat op gespannen voet met de tweeslachtigheid binnen de LoI-landen die ten aanzien van toeleveringsgaranties ('security of supply') blijft bestaan. Door de LoI-lidstaten is bijvoorbeeld erkend dat transnationale bedrijven de spreiding van hun activiteiten zelf in de hand moeten hebben. Dat kan betekenen dat deze bedrijven industriële capaciteiten binnen landen afstoten om een grotere algehele efficiëntie te bewerkstelligen. Toch blijven de LoI-lidstaten staan op het recht om bedrijven te verplichten bepaalde strategische capaciteiten in het eigen land te behouden.

Eén van de meest belangrijke, maar ook politiek gevoelige terreinen van het LoI-proces is de wapenexport. Het Framework Agreement gaat in dit opzicht verder dan de praktijk van de EU 'Code of Conduct'; het wil eerst en vooral voorzien in een vereenvoudiging

⁸⁹ Zie voor de tekst van het Framework Agreement: <http://projects.sipri.se/expcon/loi/indrest02.htm>.

van exportprocedures, zowel tussen de Lol-landen als jegens derde landen. Tussen de Lol-lidstaten kan het Framework Agreement in beginsel een vrij onderling verkeer van militaire goederen bewerkstelligen. Deze worden per Lol-project onder een algemene goedkeuring ('global licence') gebracht. Voor de export naar derde landen willen de Lol-landen per project komen tot een 'witte lijst' van aanvaardbare eindbestemmingen.⁹⁰ Op de relatie tussen deze Lol-activiteiten en de initiatieven van de Europese Commissie komt dit advies terug.

De Europese Unie

Zoals beschreven in Hoofdstuk I, is het veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie relatief jong en nog niet voldragen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de discussies in EU-verband over militair-industrieel beleid voorshands niet zijn gevoerd vanuit het perspectief van gemeenschappelijke militaire behoeftestelling voor het EVDB. Veeleer ligt de nadruk van die discussies op het vlak van het industriebeleid. Daarover wordt binnen de Europese Unie in twee fora gesproken. In de eerste pijler (communautair beleid) komt het onderwerp aan bod in het kader van gemeenschappelijk industriebeleid. Weliswaar zijn militaire producten, voor zover deze 'wezenlijke veiligheidsbelangen' omvatten, in het EG-Verdrag uitgesloten van dit beleid conform artikel 223/296 EG,⁹¹ maar dat kan niet verhelen dat de scheiding tussen civiele en militaire productie steeds meer vervaagt vanwege het toenemend gebruik van 'dual use'-technologie in wapensystemen. Procedureel heeft de Commissie in de eerste pijler een initiatiefrecht ter vervolmaking van de interne markt. Zij kan richtlijnen voorstellen en afgeschermden markten openbreken. In de tweede pijler (Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheids Beleid), waaronder ook het EVDB valt, is de Europese Commissie niet meer dan een gesprekspartner, zeker zolang over onderwerpen politiek geen overeenstemming is bereikt. De Commissie neemt hier deel aan de debatten en kan voorstellen indienen, maar heeft geen exclusief initiatiefrecht, zoals in de eerste pijler. De EU-lidstaten hebben in de tweede pijler het eerste en laatste woord.

De tweede pijler

De tweede pijler van de Europese Unie kent de 'Ad Hoc European Armaments Policy Group' (POLARM), die zich richt op bewapeningsbeleid en de 'Conventional Arms Exports Working Group' (COARM) voor harmonisatie van exportbeleid jegens derde landen. De beraadslagingen in deze groepen worden bemoeilijkt door verschillen van inzicht tussen de landen die de bestaande Europese praktijk willen voortzetten en lidstaten die open staan voor aanpassingen. Het intergouvernementele karakter van de beraadslagingen speelt de effectiviteit daarbij regelmatig parten: gemaakte afspraken zijn niet bindend en worden - naar het voorkomt - vaak niet uitgevoerd. Onder het Portugese en Franse EU-voorzitterschap is POLARM in 2000 in het geheel niet bijeen geroepen. Onder het Zweedse voorzitterschap is dit in januari 2001 wel gebeurd.

90 Een periodieke herziening van de 'witte lijsten' is niet voorzien. Wel bevat het Framework Agreement een herzieningsclausule die van toepassing wordt wanneer een land van eindbestemming ten prooi valt aan binnenlandse onlusten of een internationale bedreiging gaat vormen.

91 Als een dubbel artikel van het EG-Verdrag wordt genoemd, verwijst het eerste artikelnummer naar naar het 'oude EG-Verdrag (vóór Amsterdam)' en het tweede nummer naar het huidige verdrag. Hiermee wordt voorkomen dat verwarring ontstaat bij het lezen van literatuur die eerder dan het Verdrag van Amsterdam is geschreven

De beraadslagingen in beide overleggroepen hebben een eigen dynamiek, anders dan die van de andere tweede pijler-werkgroepen, omdat ze zich afspelen op de scheidslijn tussen de eerste en tweede pijler. In feite hangen zij nauw samen met de werkzaamheden van de zogeheten 'Dual Use Group' in de eerste pijler, die direct zijn gerelateerd aan artikel 113/133 EG over het gemeenschappelijke handelsbeleid. Volgens verschillende uitspraken van het Europese Hof sinds 1997 zouden 'dual-use' goederen binnen het toepassingsbereik van het handelsbeleid moeten vallen en niet vallen onder de beperkingen van artikel 223/296 EG. Hoewel de positie van de Commissie daardoor duidelijk lijkt, is dat in feite niet zo. Sommige EU-lidstaten doen er alles aan om de uitspraken van het Hof te relativiseren en de Europese Commissie voelt zich gedwongen op dit terrein zeer behoedzaam te werk te gaan.

De eerste pijler

Zoals eerder vermeld, is conform artikel 223/296 EG de productie en handel van wapens buiten de regels van de gemeenschappelijke markt gehouden, voor zover deze 'wezenlijke veiligheidsbelangen' raken. Over de interpretatie van wat hieronder moet worden verstaan, lopen de meningen uiteen - tussen de EU-lidstaten onderling en zeker tussen de lidstaten en de Europese Commissie. De Commissie heeft het sinds 1990, mede vanwege de verslechtering van de markt voor defensieproducten, in ieder geval verschillende malen noodzakelijk geacht in deze sector te interveniëren op basis van haar bevoegdheden met betrekking tot het gemeenschappelijke marktbeleid. De voorstellen die de Commissie heeft gedaan om deze onduidelijke situatie in overeenstemming te brengen met een correcte interpretatie van de verdragsregels - en uiteindelijk om aan een gemeenschappelijk Europees bewapeningsbeleid bij te dragen - zijn vooral gericht geweest op het bevorderen van de interne marktwerking en op het versterken van een gemeenschappelijke technologische basis. De Commissie zegt zich binnen de kaders van de eerste pijler te willen inzetten voor fusies tussen defensie-bedrijven en duidelijke regelgeving hieromtrent. Verder wil de Commissie zich richten op het vereenvoudigen van de regelgeving voor overdracht van materieel binnen de Europese Unie. Ook heeft zij zich ten doel gesteld op dit terrein open mededinging in te voeren. Juist deze laatste doelstelling is technisch zeer complex en ligt politiek uiterst gevoelig.

In 1997 publiceerde de Commissie het tot nog toe meest omvattende beleidsdocument over de Europese defensiesector: 'Implementing European Union strategy on defence related industries' (COM (97) 583). Deze publicatie, ook wel het 'Bangemann-rapport' genoemd, behelst praktische voorstellen voor een Europees materieelbeleid en een actieplan voor de totstandkoming van een gemeenschappelijke bewapeningsmarkt. Het gaat daarbij om de volgende twaalf doelstellingen:

- 1) Vergemakkelijking van intra-communautaire overdrachten van defensiegoederen door middel van een vereenvoudigd vergunningstelsel.
- 2) Ontwikkeling van een statuut Europese Vennootschap ten behoeve van transnationale ondernemingen.
- 3) Bevordering van open aanbestedingsprocedures voor defensiematerieel.
- 4) Herstructurering van Europese R&T-projecten in communautair kader.
- 5) Standaardisatie van verwerving van materieel.
- 6) Schorsing van douanerechten op bepaalde defensieproducten.
- 7) Ondersteuning door de Commissie van kleine en middelgrote ondernemingen door de vorming van ondernemingsgroepen.

- 8) Aanpassing van het mededingingsbeleid met eigen competenties voor de Commissie voor toezicht op de defensie-industrie.⁹²
- 9) Duidelijke 'dual use'-competenties voor de Commissie, op basis van artikel 113/133 EG.
- 10) Mogelijkheid van steunmaatregelen ten behoeve van diversificatie en conversie in de defensie-industrie (door middel van structuurfondsen).
- 11) Openstellen van defensiemarkten voor Europese producenten.
- 12) Onderzoek naar de effecten van uitbreiding van de Europese Unie en eventuele integratie van de defensie-industrie uit nieuwe lidstaten.

Het actieprogramma van de Commissie valt, volgens een communautaire interpretatie, geheel binnen haar competenties in de eerste pijler. Gezien de grote mate van overlap met tweede pijler-discussies, en vanwege de grote politieke gevoeligheden bij verschillende EU-lidstaten is een intergouvernementele instemming echter onontkoombaar. De Commissie heeft daarom voorgesteld de conclusies van het 'Bangemann-rapport' onderdeel te maken van een gemeenschappelijk standpunt van de EU-lidstaten in de zin van de institutionele regels van de tweede pijler. Een dergelijk gemeenschappelijk standpunt zou tot doel hebben de politieke wil vast te leggen om de betreffende uitvoeringsregelingen voor te bereiden.

Deze politieke wil blijkt goeddeels te ontbreken. Sinds 1998 is het noch POLARM, noch de Algemene Raad gelukt overeenstemming te bereiken over de Commissievoorstellen. De Raad heeft zich laatstelijk in november 1999 over dit onderwerp gebogen en heeft toen slechts kunnen constateren 'dat samenwerking op militair-industrieel gebied van groot belang is en dat het werk daaraan dient te worden voortgezet met de mogelijkheid om in het licht van toekomstige ontwikkelingen rond het EVDB ooit een gemeenschappelijk standpunt in te nemen'. Op basis van zijn gesprekken heeft de AIV vastgesteld dat vooral de Britse regering zich heeft verzet tegen een meer geprononceerde rol van de Europese Commissie. Formeel betoogt de Britse regering dat het rapport van de Commissie inmiddels is achterhaald door de enorme veranderingen van de Europese defensie-industrie sinds eind jaren negentig. De AIV kan zich evenwel niet aan de indruk onttrekken dat vooral de oriëntatie van de Britse militair-industriële belangen, die zowel in continentaal Europa als in de Verenigde Staten liggen, debet is aan de Britse terughoudendheid. Enerzijds doet de Britse regering er alles aan om van het EVDB een succes te maken. Een te afstandelijke houding van BAE jegens Airbus bijvoorbeeld wordt door de Britse regering dan ook niet getolereerd.⁹³ Anderzijds mag het succes van het EVDB niet leiden tot al te stevige Europese militair-industriële structuren die ten koste kunnen gaan van de Britse industriële belangen in de VS. Meer duidelijkheid lijkt pas te zullen ontstaan als er beter zicht is hoe de nationale Britse veiligheidsbelangen, het functioneren van de interne markt en de mondiale ambities van een geherstructureerde Europese defensie-industrie op elkaar inwerken. Frankrijk noch Duitsland is thans bereid tegenwicht te bieden aan de Britse stellingname.⁹⁴

92 In de praktijk zou dit betekenen dat de lidstaten dan ook een engere toepassing van artikel 223/296 van het EG-Verdrag moeten accepteren. De Commissie stelt voor artikel 223/296 alleen van toepassing te laten zijn voor zeer gevoelige informatie of als het om de bescherming van werkelijk wezenlijke belangen gaat. Voor dergelijke gevallen wil zij een kennisgevingsmechanisme instellen om een zekere mate van transparantie te waarborgen.

93 Zie: 'Londen dreigt BAE: opstappen uit Airbus onacceptabel', in: NRC Handelsblad, 15 juni 2000.

De AIV constateert dat de politieke wil onder de EU-lidstaten vooralsnog ontbreekt om te komen tot een coherent militair-industrieel beleid in de Europese Unie, wat onvermijdelijk een grotere rol van de Europese Commissie zou brengen. De regeringen van de zes Lol-landen geven de voorkeur aan een pragmatische opstelling, waarbij zij *zelf* de modaliteiten en parameters bepalen van transnationale militair-industriële samenwerking. Ook heeft de AIV vastgesteld dat de Europese Commissie zelf inmiddels grote terughoudendheid aan de dag legt jegens dit gevoelige onderwerp. Vooralsnog acht de Commissie de kans op succes blijkbaar te klein en de politieke risico's van nieuwe initiatieven te groot. Dat laat onverlet dat duidelijke, coherente regelgeving voor de defensie-bedrijven in Europa met de dag van groter belang wordt, zeker naarmate de transnationale samenwerking tussen de betrokken bedrijven intensiever wordt. *Vanwege de groeiende behoefte van deze bedrijven aan duidelijkheid en transparantie, is volgens de AIV een regelgevende rol voor de Europese Unie - dat betekent dan met inschakeling van de Europese Commissie - niet alleen zeer wenselijk, maar op termijn ook onvermijdelijk. De AIV is bovendien van mening dat een dergelijke regelgevende rol een belangrijke impuls kan geven aan de versterking van het Europese integratieproces. De AIV beveelt daarom met nadruk aan de voorstellen van het 'Bangemann-rapport' op de agenda van de EU-besprekingen te houden, al was het voorlopig maar uit tactische overwegingen.* Deze voorstellen zijn allerminst achterhaald; zij overlappen met grote delen van de Lol-discussies en worden op den duur actueler en urgenter.

IV.3 Mogelijke structuren

Het moge duidelijk zijn dat het overleg tussen de grote wapenproducerende landen in het kader van de Lol en OCCAR voorlopig intergouvernementeel van karakter is en nog los staat van bredere Europese structuren. Op dit moment lijken OCCAR en de Lol-groep de voorkeur te geven aan verdieping boven verbreding, afgezien van een mogelijke Nederlandse en Belgische toetreding tot OCCAR. Niettemin zouden beide fora op den duur kunnen gaan onderkennen dat een EU-brede uitbreiding van hun lidmaatschap voordelen heeft. Belangrijke voordelen zijn:

- 1) De Europese landen buiten OCCAR en de Lol vormen een aanzienlijke afzet- en toeleveringsmarkt. Betrokkenheid bij de totstandkoming van een Europees militair-industrieel beleid moedigt hen aan met de Lol- en OCCAR-lidstaten samen te werken.
- 2) Zoals in Hoofdstuk IV.1 geschetst, is voor de effectiviteit van de Europese defensie-industrie eigenlijk ook een harmonisatie van de militair-operationele behoeftestelling nodig, die logischerwijze alle partners van het EVDB zou moeten omvatten.

Het gaat er tevens om, voor de voorwaardenscheppende rol van de WEU en EU een bevredigende, efficiënte manier van opereren te vinden die de Europese belangen verder kan helpen. De vraag is of de opheffing van de WEU en een mogelijk voortbestaan van de WEAG daarbij een rol kunnen spelen. In de WEAG-discussies zijn opties tegen het licht gehouden, waarvan de overname van de WEAG-activiteiten door de EU en een zelfstandig voortbestaan van de WEAG, tot de meest prominente behoren.⁹⁵

94 Duitsland lijkt de discussies met het Verenigd Koninkrijk niet teveel op de spits te willen drijven. De Franse regering lijkt onzeker of zijn huidige militair-industriële beleid in overeenstemming is te brengen met een grotere invloed van Europese mededingingsregels.

95 Andere denkbare opties zijn onderbrenging van de WEAG binnen de NAVO en de oprichting van een geheel nieuw bewapeningsoverleg. De laatste optie lijkt politiek onhaalbaar en zou nieuwe begroeiing in de bestaande 'institutionele jungle' veroorzaken. Een grotere rol van de NAVO in bewapeningsoverleg zou zeker door Frankrijk worden gedwarsboomd.

Voordat kan worden gesproken over opname van de WEAG/WEAO - en te zijner tijd een European Armament Agency (EAA) - in de EU zou allereerst de kwestie van het uiteenlopend lidmaatschap moeten worden opgelost.⁹⁶ Verder zou een benadering moeten worden gevonden voor de spanningen die op militair-industrieel gebied bestaan tussen de eerste en tweede pijler. In dit verband zou vooral de locatie van een European Armaments Agency binnen de EU op grote problemen kunnen stuiten. Het onderbrengen van de WEAO/EAA in de eerste pijler vergt een besluit van een nieuwe Intergouvernementele Conferentie (IGC). Gezien de toch al zwaar beladen agenda van de volgende IGC, die in 2004 plaatsvindt, is het onwaarschijnlijk dat het voorzitterschap zich daarvoor zal inzetten, zo de lidstaten opname van de WEAO/EAA in de eerste pijler van de EU al wenselijk vinden. Het alternatief, opname van de WEAO/EAA in de tweede pijler stuit ook op problemen. Hoe kan bijvoorbeeld de rechtspersoonlijkheid van de WEAO/EAA worden gecombineerd met de status die de tweede pijler in het Verdrag van Amsterdam heeft gekregen? Het is te verwachten dat de Commissie - als hoeder van de interne markt - zich zal verzetten tegen geheel nieuwe bevoegdheden op een afgeschermd deelmarkt in de tweede pijler.

Gezien de hiervoor geschetste problemen, zou een gemengde communautair-intergouvernementele benadering de voorkeur verdienen: besluiten over de algemene doelstellingen en brede strategieën behoren tot de tweede pijler; de Commissie kan worden belast met de uitvoering (regelgeving en voorwaardenscheppend beleid) en zou zo het takenpakket van de WEAO kunnen voortzetten. Zo'n benadering kan weliswaar bevredigend werken in EU-kader, maar kent talloze politieke gevoeligheden, behoeft een IGC-besluit en kan problemen oproepen met de niet-EU leden van de WEAG, zoals Turkije.

Door de WEAG/WEAO voorshands een zelfstandige status te laten behouden, worden deze problemen omzeild. Bovendien zou de WEAG - omdat deze meer leden telt - een bredere grondslag bieden voor de transatlantische dialoog. Wel is het dan noodzakelijk dat enig juridisch raamwerk van de WEU intact blijft en zou een oplossing moeten worden gevonden voor de administratieve ondersteuning van de WEAG/WEAO die op het moment nog door de WEU wordt verzorgd. Behoud van een zelfstandige status van de WEAG/WEAO mag een groeiende rol van de EU op militair-industrieel terrein echter niet in de weg staan.

Alles afwegende komt de AIV tot de slotsom dat de opties voor een toekomst van het WEU-materieelsamenwerkingsoverleg binnen de Europese Unie moeilijk zijn uit te voeren. Eerder in dit advies is geconcludeerd dat de resultaten van het WEAG-overleg tot op heden niet indrukwekkend zijn. Met het oog daarop lijkt het aan te bevelen de WEAG/WEAO voorlopig zelfstandig te laten voortbestaan en diens bestaansrecht bij opheffing van de WEU allereerst zelf te laten bewijzen.

96 Sommige EU-lidstaten, waaronder Nederland, hebben gesteld dat de OCCAR-structuur zou kunnen uitgroeien tot een centraal EU-breed verwervingsagentschap. Hoewel OCCAR een pragmatische opzet heeft, zou enige vorm van institutionalisering toch onvermijdelijk leiden tot problemen die zich laten vergelijken met de hier besproken WEAO/EAA-problematiek.

V Beleidsimplicaties voor Nederland

- Hoe beoordeelt de AIV de verschillen tussen de grote en kleine landen?
- Heeft Nederland te winnen bij een uitgesproken Europese of transatlantische koers?
- Concurrentiekracht en een hoog technologisch niveau vereisen industriële krachtenbundeling die op zichzelf weer een bedreiging voor de concurrentieverhoudingen kan betekenen. Hoe kunnen overheden dit voorkomen en bijdragen aan optimale verhoudingen?
- Wat is de visie van de AIV op de betekenis van artikel 223/296 EG?

In de adviesaanvraag wordt gesteld dat nationale militaire en industriële belangen de afgelopen jaren een zeer dominante factor in het defensiematerieelbeleid zijn gebleven. Naar het oordeel van de regering vormen die belangen vaak een struikelblok in het streven naar opening van een Europese defensiematerieelmarkt en naar gezamenlijke ontwikkeling, productie en verwerving van materieel. Vervolgens stelt de regering vast dat in Nederland uitdrukkelijk de bereidheid bestaat 'de nationale industriële belangen minder te laten prevaleren, mits ook andere landen actief streven naar een zo open mogelijke defensiematerieelmarkt'.⁹⁷ Deze bereidheid weerspiegelt de spanning tussen de wens in een sterk concurrerende markt het beste materieel voor de laagst mogelijke prijs te verkrijgen en de behoefte de Nederlandse defensie-industrie in de bestaande defensiemarkt bescherming te bieden, zolang andere landen dat ook doen.

In Nederland leidt deze spanning uiteindelijk tot een betrekkelijk terughoudende opstelling ten aanzien van defensiebedrijven. De regering ondersteunt de ontwikkeling van militair materieel, maar het uitgangspunt is dat de industrie er zelf voor moet zorgen voldoende concurrentiekracht te houden en opdrachten binnen te halen. De overheid heeft zich verder tot taak gesteld in de Nederlandse defensiemarkt open marktverhoudingen te bevorderen. De goedkeuring van de overheid om in 1990 Hollandse Signaal Apparaten (HSA) te laten overnemen door het Franse Thomson-CSF duidt erop dat de regering openstaat voor internationalisering. Een dergelijke open opstelling heeft overigens niet verhinderd dat Nederland compensatie nastreeft voor in het buitenland geplaatste defensie-orders.

De vraag is nu hoe deze open opstelling zich verhoudt tot de ontwikkelingen die hiervoor zijn beschreven. De 'secularisering' van de defensie-sector heeft onmiskenbaar overal in Europa geleid tot zakelijker verhoudingen tussen overheden en defensie-industrie. Tegelijk heeft zij voor een krachtenbundeling in grote Europese en Amerikaanse defensieconglomeraten gezorgd, die aan Nederland grotendeels voorbij is gegaan. Ook lijken de betrokken overheden weinig aanstalten te maken met het openbreken van de defensiemarkt om de gebundelde industriële krachten de vrije loop te laten. Tegen deze achtergrond zal Nederland een keuze moeten maken tussen twee in wezen strijdige belangen:

- a) het belang de handen zo vrij mogelijk te houden, materieel in te kopen bij de beste producent met gunstige compensatie-orders (een 'pick-and-choose' beleid);
- b) het belang om op de langere termijn via een gemeenschappelijk beleid wellicht grotere efficiëntie te bereiken.

Een verantwoorde afweging tussen deze twee belangen kan niet worden gemaakt zonder enig inzicht in de omvang en het karakter van de Nederlandse defensie-industrie en de specifieke industriële belangen die daaruit voortvloeien.

⁹⁷ Zie de adviesaanvraag, p. 4.

V.1 De Nederlandse defensiesector

De rol van de overheid

In 1999 besteedde het ministerie van Defensie circa 3 miljard gulden aan materieel en uitrusting. Daarnaast werd bijna 500 miljoen gulden uitgegeven aan militaire infrastructuur.⁹⁸ De omvang van de Nederlandse verwerving nam met iets meer dan één procent van de materieelbestedingen van de OESO-landen internationaal een bescheiden plaats in. Nederlandse uitgaven worden bovendien sterk gekleurd door een klein aantal omvangrijke orders, waardoor jaarlijks grote schommelingen plaatsvinden.⁹⁹

Het uitgangspunt van het ministerie van Defensie bij zijn aankoopbeleid is 'de beste waar voor de beste prijs'. Een dergelijk uitgangspunt verheelt niet dat het inkoopgedrag van de Nederlandse overheid zeer op de nationale industrie is gericht: in 1999 is 70 procent van de waarde van alle defensie-opdrachten terecht gekomen bij Nederlandse bedrijven.¹⁰⁰ Circa 30 procent van de waarde van de defensie-opdrachten is gegund aan buitenlandse firma's, vooral uit de Verenigde Staten.

Een schets van de Nederlandse defensie-industrie

Omvang

De omvang en samenstelling van de Nederlandse defensie-industrie zijn van dien aard dat Nederland niet meer dan een bescheiden rol kan spelen in de ontwikkelingen op de Europese en mondiale defensiemarkten. Aan een rapport uit december 1998 over de Nederlandse 'defensiegerelateerde industrie', dat het advieskantoor PriceWaterhouseCoopers (PWC) in opdracht van het ministerie van Economische Zaken heeft opgesteld, kan worden ontleend dat de totale omzet van de Nederlandse defensie-industrie in 1997 circa 3,4 miljard gulden bedroeg. In deze industriële sector werkten bijna 10.000 mensen. Er werd voor 1,9 miljard gulden aan defensiegerelateerde producten geëxporteerd (55,8 procent van de omzet), vooral in de vliegtuigbouw en communicatie-, commando- en besturingssector. Uit het onderzoek van PWC blijkt verder dat de Nederlandse defensie-industrie vooral als afgeleide moet worden gezien van civiele industriële activiteiten. In 1997 maakte de militaire omzet van de bedrijven die tot de Nederlandse defensie-industrie worden gerekend, slechts 6,4 procent uit van hun totale omzet. De militaire export bedroeg 10,6 procent van hun totale export en het aantal 'militaire' werknemers kwam op 8,2 procent van hun totale werknemersbestand. Op basis van dergelijke verhoudingen moet worden verondersteld dat de Nederlandse defensiegerelateerde bedrijven doorgaans minder dan 10 procent van hun activiteiten laten bepalen

98 Directoraat-Generaal Materieel (ministerie van Defensie), 'Jaaroverzicht materieelbeleid 1999', Den Haag 2000, p. 9. De materiële uitgaven van het ministerie van Defensie bedroegen in 1999 circa 6,6 miljard gulden. Daarvan werd 3,2 miljard gulden uitgegeven aan materiële exploitatie en 3,4 miljard gulden aan investeringsuitgaven. In de investeringsuitgaven zijn ook de uitgaven voor bouw en infrastructuur begrepen. Deze bedroegen in 1999 472,5 miljoen gulden. De investeringsquote (de investeringsuitgaven als percentage van de algehele defensie-uitgaven) lag in 1999 op 22,5 procent. Dat is beduidend lager dan de 28 tot 30 procent die in de Prioriteitennota van 1993 als minimum is gehanteerd. Zie voor een beschouwing dienaangaande: AIV, 'Ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie', p. 41.

99 PriceWaterhouseCoopers, De Nederlandse defensiegerelateerde industrie, (onderzoek in opdracht van het ministerie van Defensie), december 1998.

100 Directoraat-Generaal Materieel, 'Jaaroverzicht materieelbeleid 1999', p. 25.

door militaire werkzaamheden.¹⁰¹ Hoewel geen betrouwbare cijfers beschikbaar zijn, ligt het verder voor de hand dat ook de militaire R&T-activiteiten van de Nederlandse defensiegerelateerde industrie beperkt zijn. Volgens sommige analisten is er sprake van slechts één Nederlandse 'zelfscheppende' defensiefirma: Hollandse Signaal Apparaten (HSA/Thales Nederland). Buiten dit bedrijf zijn er blijkbaar geen Nederlandse bedrijven die zelf een substantieel deel van hun inkomsten aan de ontwikkeling van militaire technologie besteden. Dat heeft ook gevolgen voor de internationale statuus van de betreffende Nederlandse bedrijven. Als zij niet zelf investeren in de verdere ontwikkeling van hun militaire producten, kunnen zij moeilijk een leidende rol spelen in het internationale militair-industriële krachtenveld.

Samenstelling

Volgens PriceWaterhouseCoopers kan de Nederlandse defensiegerelateerde industrie worden verdeeld in drie groepen:

- 1) 5 betrekkelijk grote export-georiënteerde bedrijven die 60 procent van de totale omzet van de Nederlandse defensie-industrie bepalen: Koninklijke Schelde Groep (KSG), RDM Technology, Fokker Aviation (Stork Aerospace Group), HSA/Thales Nederland en Ballast Nedam.¹⁰²
- 2) 55 kleinere export-georiënteerde bedrijven die 22 procent van de totale omzet van de Nederlandse defensie-industrie bepalen.
- 3) 87 bedrijven die niet op militaire export gericht zijn en de resterende 18 procent van de totale omzet van de Nederlandse defensie-industrie bepalen.

Alleen de grote bedrijven die zich met de productie van landmachtsystemen en marinescheepsbouw bezig houden, RDM, KSG en Stork – die alledrie vooral voor de Nederlandse markt produceren - leggen zich deels toe op de bouw van militaire platforms. De rest van de Nederlandse defensie-industrie legt zich toe op de productie van onderdelen, componenten en subsystemen. Zij fungeren als toeleveranciers ('subcontractors').

Niet alleen de uiteenlopende omvang van de Nederlandse defensiegerelateerde bedrijven, maar ook de verschillende sectoren waarbinnen zij opereren en hun historisch gegroeide structuren, maken dat de Nederlandse defensiebedrijven uiteenlopende belangen hebben als het om marktwerking gaat. HSA/Thales Nederland is bijvoorbeeld onderdeel van Thomson-CSF (Thales) en is daarmee goed ingebed in bredere Europese structuren. Stork lijkt daarentegen veel meer afhankelijk van nationaal defensiebeleid (verwerving, compensatie). Binnen de sectoren van de militaire informatisering en telecommunicatie is tegenwoordig nauwelijks meer sprake van nationale grenzen, terwijl de marinescheepsbouw zelfs nog geen begin heeft gemaakt met een noodzakelijke herstructurering en vooral regionale belangen (werkgelegenheid) dient. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de 'secularisering' van de defensie-sector en het daaruit voortvloeiende Europese concentratieproces binnen de Nederlandse defensie-industrie verschillend worden beoordeeld. Sommige bedrijven gaan er vanuit dat toeleveranciers daardoor nieuwe kansen zullen krijgen. Het zou daarbij kunnen gaan om niet al te grote opdrachten voor excellerende bedrijven in niches van de defensiemarkt. Andere bedrijven zijn pessimistischer. Zij constateren dat de concentratie in de Europese defensie-industrie zich vooral afspeelt binnen het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en Italië - tot op

101 In het licht hiervan zou het eigenlijk onzuiver zijn om van 'defensie-industrie' te spreken. De term 'defensiegerelateerde industrie' is meer op zijn plaats. Voor de duidelijkheid en coherentie in dit advies is er niettemin voor gekozen deze onzuivere benaming te handhaven.

102 De vermelding van het laatste bedrijf (op basis van bouwactiviteiten in het Midden-Oosten) wijst erop dat PWC wel een ruime definitie heeft gehanteerd van 'defensiegerelateerde industrie'.

zekere hoogte ook Zweden en Spanje - en vrezen dat de grote 'systems integrators' en 'platform builders' in deze landen niet zullen stilstaan bij de vraag hoe toeleveranciers uit andere landen daarbij kunnen worden betrokken.

V.2 Nederland en de Europese defensie-industrie

Waar ligt het Nederlandse belang?

Als er op militair-industrieel gebied al sprake is van een onderscheid tussen 'grote' en 'kleine' landen, dan loopt een dergelijk onderscheid niet gelijk aan de lijnen die in december 2000 tijdens de Europese Raad van Nice zijn getrokken. Op basis van zijn militair-industriële capaciteit moet bijvoorbeeld Zweden tot de grote landen worden gerekend, terwijl Nederland met uitzondering van HSA/Thales Nederland en de marinescheepsbouw nauwelijks beschikt over een 'zelfscheppende' defensie-industrie en dus onmiskenbaar tot de kleine landen behoort. Het verschil tussen 'groot' en 'klein' is in de context van de adviesaanvraag relevant, aangezien er in de Europese defensiesector een duidelijke tweedeling bestaat tussen grote, zelfscheppende defensie-bedrijven en kleine toeleverende bedrijven; een tweedeling, waardoor de belangenafweging van staten verschillend uitvalt.

Getuige de discussies in het kader van de 'Letter of Intent', lijken de 'grote' landen er vooral naar te streven via beperkte internationale samenwerking hun grip op de nationale defensie-industrie te herwinnen op het proces van internationalisering. Het is niet vanzelfsprekend dat deze internationale samenwerking gepaard gaat met een liberalisering van de Europese defensiemarkt. Bij de 'systems integrators' en 'platform builders' is per definitie sprake van een zeer gebrekkige marktwerking, die ook na een eventuele openstelling van de markt verstoringen kent en - vanwege de omvangrijke financiële en werkgelegenheidsbelangen - geen transparante, vrije markt kan worden. De grote Europese defensiefirma's werken in een omgeving met een zeer beperkt aantal aanbieders dat na torenhoge investeringen geïntegreerde, technologisch hoogwaardige systemen kan leveren aan een beperkt aantal afnemers (koopkrachtige overheden). De bij de 'systems integrators' en grote 'platform builders' betrokken Europese overheden (Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje en Zweden) hebben zich vanwege de bedrijfsrisico's nooit een warm voorstander getoond van een grote marktwerking.

De belangen van de 'kleine' Europese landen richten zich op de handhaving van een gespecialiseerde defensie-industrie, een leidinggevende rol in specifieke technologieën, dominantie in niche-markten en behoud van (beperkte) werkgelegenheid. In dit verband koesteren de 'kleine' landen hun transatlantische banden en knopen zij ook talrijke relaties aan met Amerikaanse bedrijven om de afzet van componenten en subsystemen zeker te stellen, om Amerikaans materieel in licentie te produceren of om als agentschap voor een Amerikaans bedrijf te fungeren. Maar tegelijk is er door de versterking van Europese defensiesamenwerking een toenemende politieke druk ontstaan om meer Europees samen te werken. In het bijzonder voor de marinescheepsbouw in Nederland is een dergelijke samenwerking zeker noodzakelijk om te kunnen overleven.

De problematiek van de toeleveranciers is een geheel andere dan die van de 'systems integrators' en 'platform builders'. Bij toeleveranciers is namelijk *wel* sprake van een groot aantal aanbieders en een relatief groot aantal afnemers; een aantal dat overigens steeds groter lijkt te worden. De 'systems integrators' in de grote landen concentreren zich namelijk steeds meer op hun overkoepelende (integrerende) taken, terwijl de productie van subsystemen en componenten uitwaaiert over 'subcontractors', waaronder ook die in de 'kleine' Europese landen. Het is wenselijk deze uitwaaiering te bevorderen en geografisch zodanig over Europa te spreiden dat de industrieën in 'kleine'

landen een gereede kans maken op deelname aan grote projecten. Gezien de grote getalsmatige omvang van vraag en aanbod zou het openbreken van de markt bij toeleveranciers eerder leiden tot marktwerking dan bij 'systems integrators' en 'platform builders'; ook zijn de politieke gevoeligheden veel geringer. Gelet op de overwegende aanwezigheid van toeleveranciers in de Nederlandse defensie-industrie, ligt er een Nederlands belang bij een transparanter en opener Europese markt voor 'subcontractors'. Marktwerking maakt het voor Nederlandse bedrijven gemakkelijker om Europees te concurreren.

Nederland en artikel 223/296 EG

Een analyse van de problematiek rond artikel 223/296 EG heeft in hoofdstuk IV van dit advies plaatsgevonden. Daarbij is geconstateerd dat de Europese Commissie en de EU-lidstaten al geruime tijd onenigheid hebben over de vraag wat de grenzen zijn van de 'wezenlijke veiligheidsbelangen' van de lidstaten, die de Europese defensie-industrieën vrijwaren van marktwerking en hoever de bevoegdheden van de Commissie reiken om de gemeenschappelijke markt te bewaken. Nederland heeft zich steeds voorstander getoond van zoveel mogelijk openheid van de Europese defensiemarkt, omdat daarmee de concurrentiepositie van de Nederlandse defensie-industrie zou zijn gediend. In de aanloop naar het Verdrag van Maastricht heeft Nederland zelfs tevergeefs getracht artikel 223/296 EG geheel afgeschaft te krijgen. Door tegenwerpingen van de 'grote' landen en de hoge drempel voor een dergelijke stap (verdragswijziging), is het initiatief destijds niet van de grond gekomen.

In het licht van de onoverkomelijke politieke problemen die blijkbaar gepaard gaan met de opheffing of amendering van artikel 223/296 EG, pleit de AIV ervoor niet meer te wrikken aan de EG-verdragstekst, maar voornamelijk juist toe te zien op een consequente, strikte en uniforme toepassing van artikel 223/296 EG. Zo'n benadering schept duidelijkheid, voorspelbaarheid en openheid in de Europese omgeving waarin de Nederlandse defensie-industrie opereert. Een uniforme toepassing vereist dat men in EU-verband nadere afspraken maakt over de afbakening en het toepassingsgebied van artikel 223/296. Bijvoorbeeld ook in Frankrijk wordt thans gedacht langs deze lijnen.¹⁰³ De AIV beveelt dan ook aan dat Nederland op dit terrein toenadering zoekt tot andere geïnteresseerde partners. Tevens dient het een duidelijke scheiding te bepleiten tussen enerzijds geïntegreerde militaire systemen en platforms, die zouden kunnen worden beschouwd als 'wezenlijk nationaal veiligheidsbelang' en van marktwerking worden uitgezonderd, en anderzijds subsystemen, componenten en diensten van toeleveranciers, waarvoor de markt dient te worden opengeboken en waarop Titel VI EG (regels betreffende mededinging) en artikel 130/157 EG (industriebeleid) van toepassing kunnen worden verklaard.¹⁰⁴ Naar het oordeel van de AIV is het in het belang van zowel 'systems

103 Ook in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland beraadt men zich over een meer consequente toepassing van artikel 223/296 EG, zij het minder geprononceerd dan in Frankrijk. Een suggestie die de AIV in het Verenigd Koninkrijk opdeed, was de 'omkering van de bewijslast' bij de toepassing van het 'wezenlijke veiligheidsbelang' van militair-industriële sectoren. Dat zou impliceren dat staten allereerst het 'wezenlijke veiligheidsbelang' van deze sectoren zouden moeten aantonen, alvorens zij artikel 223/296 zouden kunnen invoeren. Het is de AIV onduidelijk hoe dit zou moeten worden getoetst.

104 Benadrukt moet worden dat de Europese mededingingsregels niet uitsluiten dat overheden in bepaalde gevallen steun kunnen blijven verlenen aan toeleveranciers van militaire componenten en subsystemen. De Commissie keurt bijvoorbeeld overheidssteun aan bedrijven goed die opereren in een markt waarin vrijwel geen aanbieders zijn en aan de winstgevendheid van een product kan worden getwijfeld. Ierse overheidssteun voor de verbindingen van Aer Lingus tussen Dublin en Straatsburg/Brussel is bijvoorbeeld om die reden door de Commissie toelaatbaar geacht.

integrators' en 'platform builders' als van 'subcontractors' dat in de toeleveringsmarkt open concurrentie wordt geïntroduceerd. Door de daaruit resulterende open concurrentie zal het prijsniveau van subsystemen en componenten in de hand worden gehouden en zullen de 'subcontractors' op grotere markten kunnen opereren.

Marktwerking op 'subcontractor'-niveau vereist eerst en vooral een transparante omgeving. Daarom zou een nadere uitleg van artikel 223/296 EG gepaard moeten gaan met geregelde publicatie van 'tenders' voor militaire subsystemen en componenten in een Europees bulletin. Het Amerikaanse 'Commerce and Business Daily' en het Britse 'Defence Bulletin' kunnen daarbij als voorbeeld worden genomen. Binnen de WEAG zijn op dit gebied overigens al afspraken gemaakt. Zo wordt de behoefte aan militair materieel en diensten van de WEAG-lidstaten gepubliceerd in het 'WEAG Contracts Bulletin for Military Requirements'.¹⁰⁵ De AIV benadrukt het belang van deze praktijk en beveelt een geregelde publicatie aan van 'tenders' voor militaire subsystemen en componenten.

Nederland en OCCAR

De AIV constateert dat de uitgangspunten van OCCAR zijn toegespitst op de belangen van grote defensie-industrieën, maar niet op die van toeleverende defensiebedrijven. OCCAR richt zich vooral op de relatie tussen die grote bedrijven en overheden, terwijl Nederlandse defensiebedrijven het juist moeten hebben van structurering van de betrekkingen tussen hoofdcontractanten en toeleveranciers. Ook de staatssecretaris van Defensie onderkent dat probleem. In een brief aan de Tweede Kamer van 3 juni 1999 schrijft hij 'dat de Nederlandse defensie-industrie door toetreding tot OCCAR potentieel een grotere markt krijgt. Daar tegenover staat dat de garantie van evenredige deelneming per project vervalst. Dit weegt voor Nederland zwaarder dan voor de andere OCCAR-landen, daar de mogelijkheden om op korte termijn een 'global balance' te bereiken kleiner zullen zijn'.¹⁰⁶ De staatssecretaris van Defensie geeft elders aan dat de voordelen van het Nederlandse OCCAR-lidmaatschap vooral liggen bij verbeterd projectmanagement. Getuige de verslagen van de kamerdebatten over het Nederlandse OCCAR-lidmaatschap, plaatst het parlement daarentegen grote vraagtekens bij de aanschaf van materieel via OCCAR.¹⁰⁷

De AIV stelt vast dat de uitgangspunten van OCCAR, vanuit projectbeheer beschouwd, stellig voordelen hebben. Door nieuwe projecten bij OCCAR onder te brengen, wordt voorkomen dat voor de projectorganisatie steeds opnieuw het wiel moet worden uitgevonden. Ook de 'global balance'-werkwijze van OCCAR kan adequaat functioneren, mits strikt de hand wordt gehouden aan een uiteindelijk redelijke uitruil tussen de afname van materieel via OCCAR en industriële deelname aan programma's.¹⁰⁸ De AIV bena-

105 Overigens worden niet alle militaire behoeftes gepubliceerd in dit bulletin. Marineschepen zijn er van uitgezonderd.

106 Kamerstuk 26 636, nr. 1.

107 Kamerstuk 26 396, nr. 7.

108 In haar traditionele vorm wordt de 'juste retour' per jaar en per programma berekend. Met het 'global balance'-uitgangspunt wordt juist rekening gehouden met een balans die is verspreid over meerdere jaren en over meerdere projecten. Zodoende wordt eenwerkverdeling tussen de OCCAR-partners bereikt aan de hand van brede economische criteria en niet zozeer op basis van enge jaarlijkse 'nationaliteitscriteria'.

drukt dat de redelijkheid van die uitruil zich ook dient te vertalen in het technologische niveau waarop de 'global balance' wordt afgerekend. Wel constateert de AIV dat OCCAR zijn uitgangspunten pas werkelijk goed kan invullen als wordt voldaan aan vier voorwaarden:

- 5) OCCAR dient een groot aantal projecten te beheren.*
- 6) Binnen OCCAR zullen duidelijke afspraken gemaakt moeten worden met betrekking tot de toeleveringsgaranties ('security of supply').*
- 7) Landen dienen de timing van hun materieelverwerving zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.*
- 8) De OCCAR-lidstaten dienen de vereisten voor via OCCAR te verkrijgen materieel op elkaar af te stemmen.*

De hierboven genoemde voorwaarden stellen hoge eisen aan de OCCAR-lidstaten en zullen niet op korte termijn te verwezenlijken zijn. De praktijk zal moeten uitwijzen of een OCCAR-lidmaatschap aan de Nederlandse verwachtingen beantwoordt, wat mede afhankelijk is van de vraag of andere lidstaten bereid zijn de belangen van de toeleverende defensie-industrie te behartigen. Thans is daaromtrent nog geen zekerheid te verkrijgen. Anderzijds is Nederland na toetreding tot OCCAR niet verplicht aan verdere OCCAR-projecten deel te nemen als het daar geen belang bij heeft. Wel veronderstelt de AIV dat Nederlandse participatie in het Letter of Intent-initiatief (zie hieronder) moeilijk te verwezenlijken zal zijn als Nederland niet ook deelneemt aan OCCAR; dit ondanks het feit dat beide initiatieven formeel los van elkaar staan.

Nederland en de Letter of Intent/Framework Agreement

De AIV constateert dat de discussies in Lol-verband de kern raken van de spanning die in de loop van de jaren negentig is ontstaan tussen een blijvend restrictief nationaal militair-industrieel beleid van Europese overheden en de industriële praktijk van toeneemende transnationale samenwerking. Tegelijk vraagt de AIV zich af of discussies hierover uitsluitend in een afgeschermd groep van zes landen moeten worden gevoerd. Het is natuurlijk een belangrijk gegeven dat de defensie-industrieën in de Lol-landen bijna 90 procent van de totale militair-industriële omzet van de EU-lidstaten voor hun rekening nemen; ook getuigt het van een zeker pragmatisme om allereerst onder juist deze landen overeenstemming te bereiken. Maar dat laat onverlet dat Europese landen met kleinere industrieën evenzeer belang hebben bij de afspraken over de zes aandachtsgebieden die de Lol wil bestrijken. Kennelijk proberen de Lol-staten met een kleine groep landen te bereiken wat men met vijftien EU-lidstaten politiek onwenselijk of onwerkbaar acht.

De AIV acht het principieel onwenselijk dat de Lol-staten een scheiding aanbrengen tussen hun eigen militair-industriële belangen en die van de andere EU-lidstaten. De grensoverschrijdende samenwerking in de militair-industriële sector heeft betrekking op de defensie-industrieën van alle staten van de Europese Unie en beperkt zich niet tot 'systems integrators' en 'platform builders' onderling. Het gaat ook om de verhouding tussen grote defensie-industrieën en toeleverende bedrijven, bijvoorbeeld waar het gaat om het slechten van de onderlinge douanetarieven en 'security of supply'. Op termijn kan een tweedeling in afspraken leiden tot een verwijdering tussen Lol-staten en de overige EU-lidstaten. Het slechtst denkbare scenario is als de overige Europese landen het gevoel krijgen een uitonderhandeld Lol-pakket opgelegd te krijgen. Uiteindelijk zou zo'n verwijdering de industriële belangen (afzet, toelevering) van de Lol-staten zelf schade toebrengen. Ook moet worden benadrukt dat een afgescheiden Lol-markt voor

defensiematerieel zich op geen enkele wijze laat verenigen met het gedachtegoed achter een gemeenschappelijke Europese markt.¹⁰⁹

In het licht van het hiervoorgaande en gezien de onmiskenbare politieke impasse rond het Bangemann-rapport, bepleit de AIV zo spoedig mogelijke toetreding van andere Europese landen tot de Lol, te beginnen met Nederland en België, ook in verband met hun betrokkenheid bij OCCAR-projecten. Ook acht de AIV het gewenst dat de Lol-landen de overige EU-lidstaten via POLARM tijdig en nauwgezet informeren over de vorderingen binnen de Lol en deze consulteren over de verdere ontwikkeling van het Lol-initiatief. Zoals gezegd, meent de AIV dat een presentatie van een afgerond en uitonderhandeld pakket Lol-maatregelen aan de overige EU-lidstaten onvermijdelijk tot grote politieke weerstand zal leiden. In dit verband wil de AIV ook onder de aandacht brengen dat defensiegerelateerde onderwerpen op de Europese Raad van Nice helaas zijn uitgesloten van enigerlei vorm van versterkte Europese samenwerking ('coopération renforcée') van een kleinere groep lidstaten.¹¹⁰

Bij een Nederlands lidmaatschap van de Lol-groep komt ook het wapenexportbeleid aan de orde. Het Nederlandse beleid kent noch 'witte lijsten' noch 'global licences'. Anderzijds hanteert Nederland de ondertekening van het VN-Wapenregister als een afwegingspunt voor wapenexport, wat weer geen onderdeel is van de Lol-praktijk.¹¹¹ Een bijkomend punt van aandacht betreft de rol van de EU 'Code of Conduct' voor de wapenexport, die integraal onderdeel uitmaakt van het Nederlandse beleid. Het 'Framework Agreement' verwijst weliswaar in algemene zin naar deze gedragscode, maar laat de specifieke criteria van de Code of Conduct onbesproken. Lol-lidstaten als Duitsland en Zweden, die ook een strikt wapenexportbeleid voeren, bevinden zich in een vergelijkbare situatie. Samen met deze lidstaten zullen oplossingen moeten worden gevonden die voor de Nederlandse politiek aanvaardbaar zijn.

Een aanpassing van het Nederlandse compensatiebeleid

Het Nederlandse compensatiebeleid vindt zijn oorsprong in het gebrek aan marktwerking voor de Nederlandse defensie-industrie. *Indien en voor zover vooruitgang wordt geboekt bij de hiervoor behandelde onderwerpen (een strikte toepassing van artikel 223/296 EG-Verdrag, een meer open markt en verbreding van het lidmaatschap van de Lol/Framework Agreement), zal langzamerhand van het compensatiebeleid afstand kunnen worden genomen. Het is niet te verwachten dat dit beleid geheel op de helling zal komen te staan, al was het maar omdat ook de transatlantische militair-industriële verhoudingen niet aan marktwerking onderworpen zijn. Overigens zou het volledig afschaffen van compensatie naar alle waarschijnlijkheid niet direct leiden tot kostenreductie,*

109 Dit geldt te meer waar - zoals eerder in dit advies geconstateerd - een steeds belangrijker gedeelte van militair componenten en subsystemen 'dual use'-goederen betreft, waarop het EU-mededingingsbeleid volledig van toepassing behoort te zijn.

110 In het Verdrag van Nice (artikel 27B) is het volgende bepaald: 'De nauwere samenwerking ... heeft betrekking op de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden of een gemeenschappelijk standpunt. Zij kan geen betrekking hebben op vraagstukken die gevolgen hebben op militair of defensiegebied.' Overigens staat het de EU-lidstaten vrij toe te treden tot een 'coopération renforcée' zo zij dit zelf wensen en aan de voorwaarden voldoen; daarvan is bij de Lol geen sprake.

111 Zie ook: Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Conventionele wapenbeheersing: dringende noodzaak, beperkte middelen', alwaar de suggestie voor dit afwegingspunt is gedaan.

althans niet zolang andere landen gebruik blijven maken van een dergelijke industriële verplichting. Wel is het naar de mening van de AIV noodzakelijk dat de Nederlandse defensie-industrie kan blijven rekenen op de steun van de overheid, doch op een andere wijze dan tot nog toe het geval is. De Nederlandse overheid dient op te treden - voor zover het de ministeries van Defensie en Economische Zaken betreft - als een open, consistente en betrouwbare partner van de Nederlandse defensie-industrie die de positie van toeleveranciers helpt versterken ten opzichte van Europese en Amerikaanse 'systems integrators' en 'platform builders'. De AIV adviseert de regering in dit opzicht onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor een meer coherente benadering van de militaire export (door bijvoorbeeld de oprichting van één overheidsloket waar alle informatie voorhanden is) en een grotere nadruk op participatie-afspraken. Die kunnen mogelijk worden afgedwongen met compensatie-afspraken bij materieelverwerving in andere trajecten. Ook zou het ministerie van Defensie nader kunnen bezien in hoeverre functioneel gespecificeerde verwerving kan worden geïntroduceerd in plaats van het bestaande technisch gespecificeerde beleid. Daarbij zou lering kunnen worden getrokken van de Britse praktijk van 'Cardinal Points Specification'. Door de vereisten voor militair materieel alleen op functionele hoofdpunten vast te stellen, wordt vermeden dat defensie-opdrachten naar specifieke producenten worden 'toegeschreven'. Bedrijven hoeven zich bovendien niet te committeren aan specifieke, vaak te dure, technologieën die wellicht vervangen kunnen worden door goedkopere (commerciële) alternatieven.

Het Nederlandse verwervingsbeleid: het beste materieel voor de beste prijs

Vanwege aanzienlijke kostenoverschrijdingen bij materieelontwikkeling in de jaren tachtig¹¹² is in de Defensienota 1991 gekozen voor een verwervingsbeleid, waarbij de aanschaf 'van de plank'¹¹³ centraal stond (uiteraard met de bijbehorende compensatie). Volgens de Defensienota 1991 heeft een dergelijke verwerving 'het voordeel dat de technische en kwaliteitsrisico's worden beperkt. Het product is immers al ontwikkeld. Ook is de prijs bekend.'¹¹⁴ Het ministerie van Defensie heeft dit beleid in de eerste helft van de jaren negentig in grote lijnen uitgevoerd, getuige onder meer de aanschaf van Apache-gevechtshelikopters. Met de recente participatie in de ontwikkeling van het GTK/MRAV-pantservoertuig en het Fennek-verkenningsvoertuig, wordt echter afgeweken van de gegroeide praktijk om materieel 'van de plank' te kopen.

De AIV tekent hierbij aan dat een dergelijke verschuiving in de verwerving – mits onder de juiste voorwaarden – gunstig kan uitwerken. Immers, men mist met een te pragmatische verwerving de kans vroegtijdig te delen in de ontwikkeling van nieuwe technologie. Met dergelijke technologie is het weer mogelijk Nederlandse industriële kenniscentra ('centres of excellence') te scheppen die adequaat op de internationale markt kunnen blijven opereren. Daarnaast voorkomt men met deelname aan internationale

112 In het bijzonder wordt bedoeld op de ontwikkelings- en productiekosten van de Walrus-onderzeeërs en de Leopard I Verbeterd. Zie in algemene zin: 'De plank: om van te kopen of om mis te slaan?', in: Carré 3, 2001, pp. 20 en 21.

113 Met 'van de plank' aanschaffen wordt in dit advies bedoeld op de aankoop van uitontwikkeld en beproefd materieel. Deze definitie dient te worden onderscheiden van het gebruik van de term 'van de plank' in sommige analyses, waarin specifiek wordt verwezen naar een militaire toepassing van commerciële goederen.

114 Ministerie van Defensie, 'Herstructurering en verkleining. Defensienota 1991' De Haag 1990, pp. 189, 271.

materieelontwikkeling dat Nederland te boek komt te staan als opportunistisch land ('free rider') waarmee geen goede afspraken kunnen worden gemaakt. Soms is er ook geen alternatief 'van de plank' voorhanden. Ten slotte kan het verlengen van de levensduur van materieel, in toenemende mate toegepast om de kosten in de hand te houden, vaak alleen op basis van internationale samenwerking van de grond komen.

Niettemin dient, volgens de AIV, verwerving 'van de plank' in het kader van het streven naar 'het beste materieel voor de beste prijs' het uitgangspunt te blijven. Naar het oordeel van de AIV is een verdere verschuiving van de verwerving naar internationale projecten en participatie pas gerechtvaardigd indien en naar de mate waarin de toegang van de Nederlandse defensie-industrie tot de markt structureel wordt verbeterd en gewaarborgd. Strikte toepassing van artikel 223/296 EG-Verdrag en gunstige ontwikkeling, respectievelijk verbreding van Lol/Framework Agreement zijn daarbij van groot belang. De volgende uitgangspunten, die de AIV ontleent aan de Britse verwervingspraktijk, verdienen alsdan met het oog op de kostenbeheersing bijzondere aandacht:

- 1) Bedrijven dienen zich onder concurrerende voorwaarden in te schrijven voor materieelprogramma's ('Competitive tendering').¹¹⁵
- 2) De producent moet het risico van kostenoverschrijdingen dragen ('Fixed price contracts'). Daar staat tegenover dat, mochten bedrijven goedkoper produceren, de winst naar hen gaat.
- 3) De overheid dient in termijnen te betalen, gebaseerd op concrete voortgang in projecten ('Payment on progress'). Zodoende behoudt de regering controle over de financiering gedurende het gehele proces.

Met dergelijke uitgangspunten voorkomt de regering dat de meerkosten van materieelprogramma's ten laste van de defensiebegroting worden gebracht. Bovendien wordt de defensie-industrie aangemoedigd zo efficiënt mogelijk te opereren.

V.3 Nederland en de Amerikaanse defensie-industrie

De AIV heeft bij de Nederlandse defensie-industrie een zekere ambivalentie vastgesteld over de Amerikaans-Nederlandse militair-industriële verhouding. Enerzijds wordt geconstateerd dat de Amerikaanse defensie-industrie een zeer goede partner is voor het Nederlandse bedrijfsleven. Anderzijds wordt erkend dat de Amerikaanse overheid forse belemmeringen opwerpt die een open Nederlands-Amerikaanse samenwerking bemoeilijkt en, in sommige gevallen, zelfs onmogelijk maakt.

Industriële samenwerking

Als voorbeeld van de goede samenwerking met de Amerikaanse defensie-industrie wordt vaak verwezen naar het Joint Strike Fighter-programma, waarbij Europese partners, waaronder ook Nederlandse, in een vroege fase van het project voor deelname zijn benaderd. Een dergelijke open houding zou contrasteren met de gang van zaken rond de Eurofighter, waarbij van participatie beduidend minder sprake is, zelfs nu Nederland is toegezegd dat het als volledige partner kan toetreden tot de Eurofighter-projectorganisatie.¹¹⁶

¹¹⁵ Als internationale concurrentie niet mogelijk of gewenst is, kan men de prijs van nationale inschrijvingen meten aan het prijsniveau van bijvoorbeeld bestaand en vergelijkbaar buitenlands materieel ('contestability').

¹¹⁶ J. Janssen Lok, 'Dutch invited to become Eurofighter partner'.

De AIV wil benadrukken dat men bij het beoordelen van de transatlantische militair-industriële betrekkingen niet in termen van 'twee blokken' moet denken. De transatlantische industriële samenwerking is omvangrijk en blijft groeien. Niet alleen gaat het daarbij om steeds intensievere contacten tussen grote bedrijven, zoals British Aerospace en Boeing, maar ook om steeds nauwere banden tussen Amerikaanse 'systems integrators' en Europese toeleveranciers. Boeing bijvoorbeeld heeft duizenden toeleveranciers, waaronder vele Europese, waaraan tot voor kort nauwkeurig werd voorgescreven hoe hun onderdelen moesten worden ontwikkeld en geproduceerd. Daarin komt nu verandering. Geïnspireerd door de decentrale structuur van Airbus, laat Boeing zijn toeleveranciers in toenemende mate vrij in de ontwikkeling van componenten en subsystemen. Zulk nieuw beleid leidt tot steeds hechtere relaties. In het transatlantische handelsverkeer is op toeleveringsniveau bovendien sprake van evenwicht.

Amerikaans overheidsbeleid

Zoals eerder in dit advies beschreven, heeft de Amerikaanse regering Europa lange tijd niet beschouwd als een volwaardige partner. Blijkens het Defense Trade and Security Initiative (DTSI) wordt in toenemende mate onderkend dat internationale samenwerking steeds belangrijker wordt om de Amerikaanse mondiale concurrentiepositie zeker te stellen. Anderzijds blijft een grote vrees bestaan dat Amerikaanse technologie wordt geëxporteerd zonder dat daarna controle kan worden uitgeoefend. Die vrees geldt ook voor de Amerikaans-Nederlandse samenwerking. Voor de Nederlandse industriële deelname aan het JSF-programma was daarom veel diplomatieke massage nodig. Eenmaal overtuigd van de voordelen van Amerikaans-Nederlandse samenwerking, bleek het vervolgens wel weer gemakkelijk om een 'virtuele transatlantische onderneming' op te zetten, waarin thans zeven Nederlandse bedrijven participeren.

Dat Nederland in de Verenigde Staten wordt beschouwd als een betrouwbare militair-industriële partner, blijkt mede uit het feit dat het eind 2000 is gevraagd gesprekken te voeren over bilaterale uitzonderingen op de 'International Traffic in Arms Regulations' (ITAR). *Ondanks de in dit advies genoemde tekortkomingen van dergelijke uitzonderingen, zoals ook die van het DTSI, beveelt de AIV aan dat de regering positief reageert op de Amerikaanse uitnodiging tot nader overleg. Daarbij zal de vraag aan de orde komen of, en hoe, Nederland zijn eigen exportregelgeving moet aanpassen aan de Amerikaanse handelspraktijk. Afgezien van de binnenlandspolitieke problemen die dit kan opleveren, tekent de AIV aan dat Nederland zich hier in dezelfde positie bevindt als het VK, Frankrijk, Duitsland en ook Noorwegen, die eveneens voor bilaterale besprekingen zijn uitgenodigd. Dit kan met afspraken binnen de Lol/'Framework Agreement' op gespannen voet komen te staan en vergt dus, zeker binnen het kader van deze overeenkomst, onderlinge afstemming. Een Nederlandse streven tot de Lol/'Framework Agreement' toe te treden brengt naar de mening van de AIV mee dat ook ons land de besprekingen met de Verenigde Staten afstemt in een breder kader van Europese partners, in het volle besef van de dilemma's die dat zal opleveren.*

Het is niet aannemelijk dat problemen met het in hoofdstuk III geschetste Amerikaanse beleid direct tot een koersverandering van de Europese 'kleine' landen leiden. Deze zullen waarschijnlijk nog een tijd lang een ad hoc-beleid blijven voeren, al was het alleen maar uit tactisch oogpunt jegens de 'grote' Europese landen. Uiteraard zijn er ook economische en militair-strategische voordelen verbonden aan goede transatlantische betrekkingen. De grote mate van overeenstemming tussen Amerikaans en Nederlands materieel maakte bijvoorbeeld een intensieve inzet van Nederlandse F-16's tijdens de Kosovo-crisis mogelijk. Dit soort 'coalition warfare' kan in gevaar komen als men zich alleen op Europese militair-industriële samenwerking richt. Ook kan voor de

'kleine' landen deelname aan Amerikaanse programma's voordelig zijn, zeker als deze vanwege de schaalvoordelen zowel goedkoper als beter zijn dan de Europese concurrentie. De neiging van kleine landen zich meer op de Verenigde Staten te richten, wordt groter naarmate de Europese samenwerking selectiever of stroever verloopt.¹¹⁷

V.4 Een afweging

Een grotere oriëntatie op de Europese militair-industriële samenwerking lijkt alleen zin te hebben als er een gereede kans is dat Europese projecten in de toekomst soepeler verlopen; mislukt de Europese samenwerking, dan zal dat juist averechtse effecten hebben. Europees militair-industrieel beleid heeft verder alleen kans op succes als Europese overheden er in slagen een krachtig nationaal én internationaal rationalisatieproces te bewerkstelligen. Met de huidige productie van verschillende Europese gevechtsvliegtuigen en verschillende soorten 'main battle tanks' is zo'n rationalisatieproces echter nog ver weg. Ook zou het nuttig zijn als de Europese politiek verdere samenwerking in de defensie-industrie actief aanmoedigt. Nu is daarvan te weinig sprake, onder meer omdat de verschillende Europese krijgsmachten zeer uiteenlopende specificaties voor materieel definiëren.

Alles afwegende meent de AIV dat een keuze voor een strikt Europese of transatlantische koers niet aan de orde is. De recent overeengekomen 'joint venture' tussen Thales en Raytheon toont aan dat ook de Franse defensie-industrie in toenemende mate op strategische deelreinen verbanden aangaat met Amerikaanse bedrijven.¹¹⁸ Een ondubbelzinnige keuze, welke ook, zou de Nederlandse defensiegerelateerde industrie hoe dan ook in de problemen brengen. De Verenigde Staten vormt voor de individuele Nederlandse bedrijven een te belangrijke afzetmarkt om te verliezen. En de Europese defensiemarkt, goed voor een militaire export die in 1999 bijna drie maal zo groot was als die naar de VS, kan – mits een open concurrentie op toeleveranciersniveau wordt bevorderd – veel nieuwe industriële en politieke perspectieven bieden.¹¹⁹ Daaraan beoogt dit advies aan bij te dragen.

117 In dit verband wordt met 'selectief' bedoeld op afgeschermd multilaterale samenwerkingsverbanden, zoals de 'Letter of Intent'.

118 Ph. Migault, 'Thales et Raytheon renforcent leur coopération' in: Le Figaro 16/17 december 2000.

119 Volgens de Directie Buitenlands Economische Betrekkingen van het ministerie van Economische Zaken bedroeg de Nederlandse export van militaire goederen naar andere EU-lidstaten in 1999 ongeveer 340 miljoen gulden (waarvan alleen al voor 178 miljoen gulden naar Duitsland werd geëxporteerd). In hetzelfde jaar bedroeg de Nederlandse export van militaire goederen naar de Verenigde Staten circa 119 miljoen gulden.

Bijlagen

MINISTERIE VAN
DEFENSIE

Postbus 20701
2500 ES 's-Gravenhage
Telefoon 070-3188188

MINISTERIE VAN
BUITENLANDSE ZAKEN

Postbus 20061
2500 EB 's-Gravenhage
Telefoon 070-3486486

Aan:
de Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Prof. Drs. R.F.M. Lubbers
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Uw brief

Uw kenmerk

Ons nummer

Datum

Onderwerp

De ontwikkeling van een Europees militair-industrieel beleid

Zeer geachte heer Lubbers,

De Europese Raad heeft tijdens zijn vergadering van 10 en 11 december 1999 in Helsinki nieuwe stappen gezet in de ontwikkeling van een Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB). De Europese Raad heeft onder meer zijn goedkeuring gehecht aan een doelstelling voor grondtroepen, namelijk een strijdmacht van 50.000 tot 60.000 militairen. Ook werden in Helsinki besluiten genomen over institutionele aspecten van het EVDB: de oprichting van een Comité voor politieke en veiligheidsvraagstukken, een militair comité en een militaire staf, die in afwachting van definitieve besluiten eerst als interim-organen gaan functioneren.

De aanpak die de Europese Unie voor de ontwikkeling van het EVDB voor ogen staat is in overeenstemming met eerdere besluiten van de Navo, onder andere van de Navo-top van april 1999, waarin het bondgenootschap zich in beginsel bereid verklaarde planningsstaven, commandofaciliteiten en andere collectieve middelen ter beschikking te stellen voor operaties onder leiding van de Europese Unie. Op deze manier kan onnodige duplicatie van middelen worden voorkomen.

Een Europees veiligheids- en defensiebeleid veronderstelt ook de aanwezigheid van een kwalitatief hoogwaardige industrie, die in staat is de Europese landen tijdig en tegen concurrerende voorwaarden goed en modern materieel te leveren. De Europese Raad van Keulen benadrukte in het bijzonder het streven naar een 'industriële en technologische defensiebasis, die wij competitief en dynamisch wensen'. Sinds enkele decennia werken

Europese landen op materieelgebied samen, eerst vooral in de 'Independent European Programme Group' en vervolgens in de 'Western European Armaments Group', de Weag. Met die samenwerking werd onder meer beoogd de operationele eisen voor materieel en de tijdschema's voor de verwerving op elkaar af te stemmen, de regels voor gezamenlijke projecten te verbeteren en gezamenlijk onderzoek en ontwikkeling te stimuleren. Andere betrekkelijk recente initiatieven waren de oprichting van het materieelagentschap Occar in 1996, door Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk, en het 'zeslandeninitiatief' van juli 1998, waarin de regeringsleiders van dezelfde vier landen en van Spanje en Zweden zich in een beginselverklaring uitspraken voor verdergaande samenwerking op materieelgebied.

Toch lag het accent in de Europese samenwerking op het gebied van defensiematerieel de laatste jaren vooral bij de industrie. Door fusies, overnames en andere vormen van samenwerking hebben Europese bedrijven, in het bijzonder in de vliegtuig- en ruimtevaartsector, inmiddels het nodige gedaan aan schaalvergroting. Te denken is aan de overname door British Aerospace van Marconi in het Verenigd Koninkrijk en de fusie van Aérospatiale en Matra. Daarna volgde de fusie van Aérospatiale-Matra, Dasa en het Spaanse Casa tot de "European Aeronautic, Defence and Space company" (EADS) en onlangs kocht het Franse Thomson-CSF het Britse bedrijf Racal. Daarmee is Thomson-CSF naast EADS en British Aerospace het derde Europese consortium in de top tien op de wereldranglijst van militaire producenten. De industriële herstructurering beoogt de Europese defensie-industrie concurrerder te maken. Andere belangrijke voorwaarden hiervoor zijn onder meer kostenreductie, verhoogde arbeidsproductiviteit en een verbeterde marktwerking. Om hieraan te voldoen zijn soms ingrijpende maatregelen nodig; het is nog de vraag of de politieke bereidheid hier toe bestaat. In dit verband rijst de vraag hoe de uitgangspunten van de Interne Markt zich verhouden tot de herstructurering van de Europese defensie-industrie.

Met deze grootscheepse herstructurering treedt de Europese industrie alsnog in het voetspoor van de Amerikaanse concurrentie, die al eerder een ingrijpend proces van reorganisatie en schaalvergroting doormaakte. De Amerikaanse defensie-industrie is echter niet alleen maar een concurrent: ze wordt ook meer en meer een samenwerkingspartner waarmee de Europese industrie comparatieve voordelen kan behalen. Tot voor kort had vooral de Britse industrie nauwe transatlantische banden, maar inmiddels hebben ook bedrijven uit andere Europese landen, vooral ook uit Duitsland en Frankrijk, de weg naar Amerikaanse partners gevonden. De politiek heeft tot dusver de mogelijkheden voor samenwerking beperkt. Vooral de Verenigde Staten leggen zware veiligheidseisen op aan samenwerkingsverbanden, die bedrijven uit bepaalde landen bijna per definitie niet kunnen vervullen. Bovendien is de Amerikaanse markt zeer ontoegankelijk voor buitenlandse ondernemingen die op basis van concurrentievermogen willen meedingen. Vormen van industriële samenwerking kunnen bijdragen aan openheid en transparantie in de transatlantische defensiematerieelbetrekkingen. Dat is belangrijk omdat ook de opbouw van een levensvatbare en concurrerende Europese defensie-industrie gepaard kan gaan met voorstellen voor beschermingsmaatregelen tegen buitenlandse, dat wil zeggen Amerikaanse, concurrentie. Zoals gezegd, zullen met het oog op openheid en transparantie echter vooral in de Amerikaanse regelgeving, onder meer met betrekking tot technologie-overdracht, nog de nodige belemmeringen moeten worden weggenomen.

De nieuwe vaart in de ontwikkeling van een Europees veiligheids- en defensiebeleid en de nieuwe dynamiek in de industriële samenwerking hebben echter nog weinig aantoonbare gevolgen gehad voor de materieelsamenwerking. Tekenend is dat de passage over de 'versterking van de Europese industriële en technologische basis op het gebied van defensie'

in de documenten van de Europese Raad van Helsinki praktisch woordelijk overeenkwam met de tekst van Keulen. Naar deze tekst te oordelen was er blijkbaar tussen juni en december 1999 op materieelgebied niets noemenswaardigs gebeurd. De werkelijkheid is anders, maar niet positiever.

In de loop van 1999 is het in de EU namelijk niet gelukt overeenstemming te bereiken over een Commissievoorstel voor een gemeenschappelijk standpunt voor een Europees defensiematerieelbeleid. Het voorstel voorzag in een aantal maatregelen met betrekking tot de heffing van douanerechten voor militaire goederen, openbare aanbesteding en grensoverschrijdend verkeer van militaire goederen. Aanvaarding van dit gemeenschappelijk standpunt zou een verdere stap zijn geweest in de afbraak van het taaie taboe op EU-bemoeienis met dit onderwerp. Dat bleek niet haalbaar. Dit laat onverlet dat in 2000 dit onderwerp opnieuw op de agenda zal staan. Als de EU de taken van de Weu overneemt, zal ook voor de Weag een oplossing moeten worden gevonden. De contouren daarvan zijn nog niet duidelijk.

De militair-operationele samenwerking tussen Europese landen is in de loop der jaren geïntensiveerd. Die samenwerking is belangrijk, onder meer omdat zij kan bijdragen tot vergroting van de interoperabiliteit. Maar de ervaring leert dat operationele samenwerking op zichzelf niet leidt tot standaardisatie van materieel.

Al met al is de afgelopen tientallen jaren gebleken dat nationale militaire en industriële belangen een zeer dominante factor in het verwervingsbeleid en in het defensiematerieelbeleid als geheel kunnen zijn. Tot nu toe vormden die nationale belangen vaak een struikelblok in het streven naar opening van de defensiematerieelmarkt en naar gezamenlijke ontwikkeling, productie en verwerving van materieel. Wat Nederland betreft, bestaat uitdrukkelijk de bereidheid de nationale industriële belangen minder te laten prevaleren, mits ook andere landen actief streven naar een zo open mogelijk defensiematerieelmarkt, in ieder geval in Europa en bij voorkeur ook transatlantisch.

De huidige situatie, waarin de samenwerking tussen overheden achterblijft bij die op industrieel niveau, kan nadelige gevolgen hebben. Het is denkbaar dat aan de aanbodzijde enkele grote Europese conglomeraten overblijven. In dat geval dreigt in beginsel het gevaar dat de Europese industrie de Europese defensiemarkt zal dicteren. Dit gevaar zou zich vooral kunnen voordoen indien Europese overheden, nationaal dan wel in het kader van een gebundelde Europese behoeftestelling, niet bereid zouden zijn een niet-Europees aanbod mede in overweging te nemen. De vraag is hoe overheden en bedrijfsleven, in goede samenwerking maar ook met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid, optimale verhoudingen kunnen bevorderen. Dat vergt onder meer goede regelingen voor overheidsdeelname in defensiebedrijven en overheidssteun, voor de harmonisatie van het wapenexportbeleid naar derde landen en voor samenwerking in onderzoek en ontwikkeling.

Tegen deze achtergrond leggen wij een aantal vragen aan de Adviesraad voor:

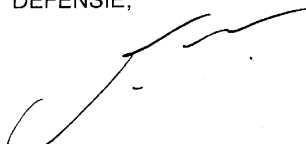
- hoe beoordeelt de Adviesraad het algemene politieke en industriële klimaat voor een Europees militair-industrieel beleid en voor een open gemeenschappelijke markt voor defensiematerieel? Hoe beoordeelt de Adviesraad de verschillen tussen grote en kleine Europese landen? Onderscheiden de eerdergenoemde zes landen zich met hun militaire industrie zo sterk van andere Europese landen, waaronder Nederland, dat een werkelijk gezamenlijk beleid niet goed denkbaar zou zijn? Heeft Nederland te winnen met een uitgesproken pro-Europese dan wel transatlantische koers op dit gebied of zijn de Nederlandse belangen meer gediend met een beleid waarbij van geval tot geval keuzes worden gemaakt?

- hoe moet de regering naar de mening van de Adviesraad ertoe bijdragen dat de positieve aandacht voor het EVDB ook wordt vertaald in een grotere politieke steun voor een Europees defensiematerieelbeleid dat berust op een sterke industriële en technologische basis en de internationale concurrentiekracht bevordert. Op welke wijze kan dit het beste gebeuren, mede gelet op hetgeen in de verklaringen van de Europese Raad van Keulen en Helsinki hierover is gesteld?
- concurrentiekracht en een hoog technologisch niveau vereisen een industriële krachtenbundeling, die op zichzelf weer een bedreiging voor de concurrentieverhoudingen kan vormen. Hoe kunnen overheden dit voorkomen en bijdragen tot optimale verhoudingen?
- kan een nieuwe 'European armaments organization' in de Europese Unie worden opgenomen? Hoe kan de betrokkenheid van de Europese Commissie en de samenhang met het interne marktbeleid en het industriebeleid van de Unie het beste gestalte krijgen? Wat is in dit verband de visie van de Adviesraad op de betekenis van artikel 296 en de noodzaak dit te wijzigen?
- hoe kan een Europees militair-industrieel beleid op een open wijze gestalte krijgen, zeker ook ten opzichte van de Verenigde Staten? Hoe kunnen de Europese landen zich beter inzetten voor het wegnemen van de belemmeringen bij toegang tot de Amerikaanse markt en voor het stimuleren van effectieve en gelijkwaardiger transatlantische industriële samenwerkings-relaties? Wat zijn de gevolgen voor de concurrentieverhoudingen van de discrepantie tussen Amerikaanse en Europese uitgaven voor defensietechnologisch onderzoek. Hoe kunnen regeringen aan beide zijden van de Atlantische Oceaan bijdragen aan transparante verhoudingen en zowel samenwerking als concurrentie bevorderen?
- civiele en militaire technologie zijn vaak niet goed van elkaar te onderscheiden. Tot voor kort was defensie voor de EU nog min of meer taboe. Nu dat tot de verleden tijd gaat behoren is de vraag of Europese R&D-programma's naar de mening van de Adviesraad mogelijkheden bieden voor (meer) defensiegerelateerde projecten?

Graag vragen wij, mede namens de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, advies aan de AIV over deze en eventueel andere vragen die betrekking hebben op de ontwikkeling van een Europees militair-industrieel beleid. De toekomst van de Weag zal half november door de defensie ministers worden besproken en mogelijk vervolgens op de agenda staan van de Europese Raad van Nice. Daarom zouden wij uw advies, zo mogelijk, graag begin november 2000 ontvangen.

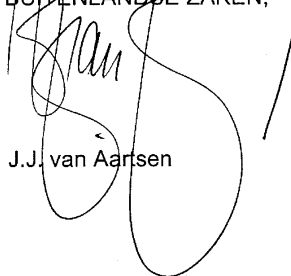
Met de meeste hoogachting,

DE MINISTER VAN
DEFENSIE,



Mr. F.H.G. de Grave

DE MINISTER VAN
BUITENLANDSE ZAKEN,



J.J. van Aartsen

**Lijst van geraadpleegde personen en van sprekers tijdens de conferentie
'The globalization of the defence industry' (Londen, 29 en 30 januari 2001).**

1. Nederland

Drs. H.R. Boswijk Ir. J. Dibbetz	Voorzitter Raad van Bestuur Thales Nederland Directeur Stichting Nederlands Industriële Inschakeling Defensieopdrachten
Drs. B. Kwast Dr. J.A. Schoneveld	Directoraat-Generaal Materieel, ministerie van Defensie Commissariaat voor de Militaire Productie, ministerie van Economische Zaken
Bgen. H.J.G.J. Teussink Prof. dr. ir. A. Veenman Mr. W.H. Wiedeman	Directoraat-Generaal Materieel, ministerie van Defensie Voorzitter Raad van Bestuur, Stork N.V. Commissaris Militaire Productie, ministerie van Economische Zaken
Mr. drs. M.C. Wolters	Afdeling Wapenbeheersing en Wapenexportbeleid, ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Frankrijk

Chr. R. van Beuge Mr. J. Kraak Mr. drs. M. Krop	Harer Majesteits Ambassadeur te Parijs Plv Hoofd Politieke Afdeling, Ambassade Parijs Plv Chef de Poste, Hoofd Politieke Afdeling, Ambassade Parijs
Kol A.C. Tjepkema G. Araud	Defensie-attaché, Ambassade Parijs Directeur Veiligheidsbeleid, ministerie van Buitenlandse Zaken
D. Argenson	Sous-directeur coopération multilatérale, Délégation Générale pour l'Armement, ministerie van Defensie
Admiraal b.d. J. Bétermier Ph. Coq	Adviseur Raad van Bestuur, EADS Sous-directeur aéronautique, missiles et de l'espace, Délégation Générale pour l'Armement, ministerie van Defensie
C. Deneuvel Chr. Dumas R. Eskinazi M. Mabilie B. Réat G. Schlumberger Dr. B. Schmitt M.A. Vinolo	EADS, area-sales manager EADS, Vice-President international development President-Directeur Europa, Thales EADS, Senior Vice-President business development Plv President-Directeur, Thales Directie Strategische Zaken, ministerie van Defensie WEU Instituut voor Internationale Veiligheidsstudiën Vice-Voorzitter van de Raad van Bestuur van EADS

3. Verenigd Koninkrijk

Mr. W.O. baron Bentinck van Schoonheten Jhr. mr. W.A. Bas Backer KTZ. W.T. Lansink KLTZ G.L. Kouwenhoven	Harer Majesteits Ambassadeur te Londen Ambassaderaad te Londen Defensieattaché te Londen Defensiematerieelattaché te Londen
--	--

Dr. D.H. Allin	International Institute for Strategic Studies, editor 'Survival'
Mw. Dr. A. Ashbourne	Onafhankelijk consultant, Ashbourne Beaver Associates
K. Becher	Senior Fellow, International Institute for Strategic Studies
M. Bell	Group Head of Strategic Resources, British Aerospace Systems
M. Codner	Assistant Director, Royal United Services Institute
Mw. J. Darby	Deputy Head of European Union Department, ministerie van Buitenlandse Zaken
W. Ehrman	Director International Security, ministerie van Buitenlandse Zaken
Genmaj. P. Gilchrist	Executive Director 2, Defence Procurement Agency
Prof. K. Hayward	Head Research, Society of British Aerospace Companies
J. Hunt	Director Aerospace and Defence Industries, ministerie van Handel en Industrie
T. Hanson	International Relations Group (OCCAR), Defence Procurement Agency
G. Moore	Manager Defence Industries, ministerie van Handel en Industrie
A. Noble	Deputy Head Security Policy Department, ministerie van Buitenlandse Zaken
A. Radcliff	International Relations Group (LoI, bilateral matters), Defence Procurement Agency
B. Rimmington	Assistant Director of EC Company Mergers, ministerie van Handel en Industrie
S. Simon	Assistant Director, International Institute for Strategic Studies
Prof. R. Smith	Birkbeck College (Applied Economics), London University
A. Staunton	Head Aviation Section; Aviation, Maritime, Science and Energy Department, ministerie van Buitenlandse Zaken
Sir Robert Walmsley	Chief Defence Procurement Agency

4. Duitsland

M. Biermann	Directie Veiligheidsbeleid, ministerie van Buitenlandse Zaken
Bgen. J. Bornemann	Plaatsvervangend Hoofd Stafafdeling Politiek-Militaire Aan- gelegenheden en Wapenbeheersing, Defensiestaf, ministerie van Defensie
W. Frank	Afdeling Defensie-Economische Samenwerking, Directoraat- Generaal Materieel, ministerie van Defensie
W. Hermann	Hoofd Afdeling Internationale materieelsamenwerking, Directoraat-Generaal Materieel, ministerie van Defensie
Dr. R. Schumacher	Directeur Veiligheidsbeleid, ministerie van Buitenlandse Zaken

5. Brussel/Europese Unie

Dr. B.R. Bot	Harer Majesteits Permanent Vertegenwoordiger bij de Europese Unie
--------------	--

Mr. J.G.S.T.M. van Hellenberg Hubar	Nederlands Permanent Vertegenwoordiger bij de West Europese Unie/Vertegenwoordiger bij het Politiek en Veiligheidscomité van de Europese Unie
Mr. L. Kuyper	Economische Afdeling, Permanente Vertegenwoor- diging bij de Europese Unie
Maj. E. de Landmeter	Nederlandse Permanente Militaire Vertegenwoordi- ging in Brussel
Mr. drs. M.J. de Vink	GBVB/EVDB Afdeling, Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie
Dr. D. Zandee	Defensieraad, Nederlandse Vertegenwoordiging bij de Europese Unie
L. Briët	Plaatsvervangend Directeur Politieke Zaken, Directoraat-Generaal Externe Betrekkingen van de Europese Commissie/Vertegenwoordiger van de Europese Commissie bij het Politiek en Veiligheids comité van de Europese Unie.
Mw. F. Rey	Beleidsmedewerker Directoraat-Generaal Externe Betrekkingen van de Europese Commissie
G. Titley	Europees parlement

6. Sprekers tijdens de Conferentie 'The globalization of the defence industry'

Dr. G. Adams	Directeur Veiligheidsstudiën, George Washington University
Chr. Avery	Equity Research, Airlines and Aerospace, JP Morgan
R.G. Bell	Assistant Secretary General for Defence Support, NAVO
Sir John Bourn J. Campbell	Auditor General, National Audit Office Aerospace and Defence Electronics Sector, Lehman Brothers
R. Crosby J. Dowdy J. Dromey	Directeur Integrated Systems, Northrop Grumman McKinsey Transport and General Workers Union
Dr. Th. Enders Dr. J. Gansler	Defence and Civil Systems Division, EADS Voormalig Undersecretary for Defense for Acquisition, Technology and Logistics, Verenigde Staten
Air Marshall T. Garden	Voormalig Plaatsvervangend Chef Defensiestaf van het Verenigd Koninkrijk
Dr. J. Hamre	Voormalig Deputy Secretary of Defense, Verenigde Staten
Air Chief Marshal Sir Richard Johns Prof. K. Hayward G. Hoon W. Hopkinson	Luchtmacht, Verenigd Koninkrijk Society of British Aerospace Companies Minister van Defensie van het Verenigd Koninkrijk Voormalig Plaatsvervangend Directeur, Royal Insti- tute of International Affairs
B.P. Jackson Lord Levene of Portsoken Lord Marshall of Knightbridge M.J. Marshall	Strategy and Planning, Lockheed Martin Deutsche Bank Directeur Royal Institute of International Affairs Directeur Marshall of Cambridge

Sir Charles Masefield
Gen. b.d. K. Naumann
A. Nicoll
J. Oughton

Sir Geoffrey Pattie
Admiraal J. Perowne
N. Prest
B. Rétat
Genmaj. A.P. Ridgway

Lord Robertson of Port Ellen
Prof. H. Sapolsky

Prof. T. Taylor

Sir Robert Walmsley
J. Wohler

Group Marketing Director, British Aerospace
Voormalig Voorzitter Militair Comité, NAVO
Financial Times
Directie Defence Logistics, Ministerie van
Defensie, Verenigd Koninkrijk
Terrington Management
Plaatsvervangend SACLANT, NAVO
Directeur Alvis
Plaatsvervangend President-Directeur, Thales
Chef Staf Allied Command Europe Rapid Reaction
Corps (ARRC)
Secretaris-Generaal van de NAVO
Directeur Veiligheidsstudiën, Massachusetts
Institute of Technology
Directeur Defence management and Analysis,
Cranfield University
Directeur Defence Procurement Agency
Business Development, Raytheon Company

Consolidatie en internationalisatie heeft geleid tot het volgende beeld van de Europese defensie-industrie:¹²⁰

Bedragen in miljoenen dollars

Sector	Bedrijf	totale omzet	militaire omzet
1) Vliegtuigbouw	BAE Systems	13.000	8.700
	EADS	11.500	1.500
	Dassault Aviation (Aérospatiale 45,8%)	3.830	1.870
	Alenia Aeronautica (Finmeccanica)	1.200	600
	Saab (BAE Systems 35%)	410	410
	Aermacchi	200	180
2) Helicopters	<i>Eurocopter</i> (EADS)	1.890	830
	<i>GKN Westland</i> (GKN)	-	-
	<i>Augusta</i> (Finmeccanica)	590	400
3) Raketten	<i>Matra BAE Dynamics</i> (BAE Systems 37,5%, EADS 37,5%, Finmeccanica 25%)	2.700	2.700
	<i>Airsys, Short Missiles Systems</i> (Thales)	-	-
	Saab (BAE Systems 35%)	590	590
	<i>LFK</i> (Dasa 70%, Matra BAE Dyn. 30%)	390	390
	<i>Bodenseewerke Gerätetechnik</i> (Diehl)	220	180
	4) Ruimtevaart	<i>Astrium</i> (EADS 75%, BAE Systems 25%)	2.450
<i>Alcatel Space</i> (Alcatel/Alsthom 51%, Thales 49%)		1.420	240
<i>Alenia Spazio</i> (Finmeccanica)		590	-
5) Electronica	Thales (incl. Raketten)	8.500	4.900
	BAE Systems (gedeeltelijk met AMS)	-	-
	EADS	-	1.200
	<i>New AMS</i> (BAE Sys. 50%, Finmeccanica 50%)	1.200	1.200
	Sagem	3.180	570
	Smiths Industries	1.990	460
	Saab (BAE Systems (35%))	-	370
	Ericsson	23.200	260

120 Gebaseerd op: SIPRI, 'Yearbook 2000', p. 308. 'Joint ventures' staan gecursiveerd afgedrukt.

Sector	Bedrijf	totale omzet	militaire omzet
6) Landmacht-systemen	<i>Rheinmetall DeTec</i> (Rheinmetall)	2.000	2.000
	GIAT Industries	1.200	1.200
	<i>Royal Ordnance</i> (BAE Systems)	800	800
	Krauss Maffei Wegman	740	740
	<i>Swiss Amm./Swiss Ordnance</i> (RUAG Suisse)	-	-
	<i>Vickers</i> (Rolls Royce)	1.480	570
	Alvis Vehicle	440	410
	<i>Alenia Difesa</i> (Finmeccanica)	-	300
7) Scheepsbouw	DCN	1.900	1.840
	<i>HDW</i> (Babcock 50%, Preussag 25%, Celsius 25%)	1.100	500
	<i>VSEL and Yarrow Shipbuilders</i> (BAE Systems)	-	-
	Bazan	490	420
	Fincantieri	2.460	260
	Vosper Thornycroft	400	250
	<i>Blohm & Voss/Thyssen Nordseewerke</i> (Thyssen-Krupp)	370	200

Afwijkende lidmaatschappen

WEU	West Europese Unie
WEAG	Western European Armaments Group
OCCAR	Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement
LoI	Letter of Intent
EU	Europese Unie
NAVO	Noord Atlantische Verdrags Organisatie

L	lid
GL	geassocieerd lid
W	waarnemerstatus
GP	geassocieerd partnerschap

	WEU	WEAG	OCCAR	LoI	EU	NAVO
België	L	L			L	L
Bulgarije GP					GP	
Canada						L
Denemarken	W	L			L	L
Duitsland	L	L	L	L	L	L
Estland	GP					GP
Finland	W	W			L	GP
Frankrijk L	L	L	L	L	L	L
Griekenland	L	L			L	L
Hongarije	GL	W				L
Ierland	W				L	
Italië	L	L	L	L	L	L
Letland	GP					GP
Luxemburg	L	L			L	L
Nederland	L	L			L	L
Noorwegen	GL	L				L
Oostenrijk	W	W			L	GP
Polen	GL	W				L
Portugal L	L	L			L	L
Roemenië	GP					GP
Slovenië GP						GP
Slowakije	GP					GP
Spanje	L	L		L	L	L
Tsjechië	GL	W				L
Turkije	GL	L				L
Verenigde Staten						L
Verenigd Koninkrijk	L	L	L	L	L	L
IJsland	GL					L
Zweden	W	W		L	L	GP

Overlappende doelstellingen

WEU	West Europese Unie
WEAG	Western European Armaments Group
OCCAR	Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement
LoI	Letter of Intent
EU	Europese Unie
NAVO	Noord Atlantische Verdrags Organisatie

	WEU (werkgroepen)	WEAG WEAO	OCCAR	LoI	EU ¹²¹	NAVO
Standaardisering Van normen/vereisten	X					X
Harmonisatie Verwerving		X	X	X	X	
R&T		X	(X)	X	X	X
Harmonisatie Behoeftestellingen	X	X	(X)	X	X	
Bevorderen gem. Programma's		X	X			X
Harmonisatie Exportbeleid				X	X	
Toeleveringsgaranties		X	X	X	X	
Mededinging			X		X	

121 Zowel de EU-werkgroepen als de Europese Commissie

Lijst van gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BAE	British Aerospace
C3	Command, Control and Communications
CFIUS	Committee on Foreign Investment in the United States
CNAD	Conference of National Armaments Directors
COARM	Conventional Arms Exports Working Group
CVV	Commissie Vrede en Veiligheid (van de AIV)
DITB	Defence Industrial and Technology Base
DTSI	Defense Trade Security Initiative
EAA	European Armaments Agency
EADC	European Aerospace and Defence Company
EADS	European Aeronautic Defence and Space Company
EG	Europese Gemeenschap
EMU	Europese Monetaire Unie
EU	Europese Unie
EVDB	Europees Veiligheids en Defensie Beleid
HSA	Hollandse Signaal Apparaten
IGC	Inter Gouvernementele Conferentie
ITAR	International Traffic in Arms Regulations
JSF	Joint Strike Fighter
LoI	Letter of Intent
NAVO	Noord Atlantische Verdrags Organisatie
NIID	(Stichting) Nederlandse Industriële Inschakeling Defensieopdrachten
NDP	National Disclosure Process
NDPP	NAVO Defensie Plannings Proces
OCCAR	Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement
POLARM	Ad Hoc European Armaments Policy Group
PSC	Political and Security Commity
PWC	PriceWaterhouseCoopers
RMA	Revolution in Military Affairs
R&T	Research and Technology
RIIA	Royal Institute of International Affairs
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
TRP	Technoloy Reinvestment Project
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten
WEAG	Western European Armaments Group
WEAO	Western European Armaments Organisation
WELG	Western European Logistics Group
WEU	West Europese Unie

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000 ***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*

* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*