



EUROPESE
COMMISSIE

HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN
EN VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 19.3.2025
JOIN(2025) 120 final

GEZAMENLIJK WITBOEK

over de gereedheid van de Europese defensie 2030

1. INLEIDING

Europa wordt geconfronteerd met een acute en toenemende dreiging. De enige manier waarop wij vrede kunnen garanderen, is door gereed te zijn om degenen af te schrikken die ons kwaad willen doen. Onze Unie is gebouwd op een stevig fundament, onder andere ons vermogen om enorme hoeveelheden middelen en latente technologische en industriële kracht te ontketen. Tegelijkertijd is onze uitgangspositie er een met een verzwakte defensiegereedheid, omdat er tientallen jaren te weinig is geïnvesteerd.

Ons continent heeft momenteel te kampen met oorlog, agressie en andere vijandige activiteiten. De Europese Unie is enorm rijk en heeft een groot productievermogen; ook hebben wij een diepgeworteld vertrouwen in de democratische waarden die alle lidstaten delen en belangrijk vinden. Dit alles staat echter onder zware druk door externe actoren die hun middelen mobiliseren en technologie doeltreffender gebruiken om hun doelstellingen te bereiken. Zij vormen een directe bedreiging voor onze manier van leven en ons vermogen om door middel van democratische processen onze eigen toekomst te bepalen. Zij geloven dat wij politiek niet in staat zijn hier op een zinvolle en strategisch duurzame wijze op te regeren.

De veranderingen in de internationale orde zijn van een omvang die sinds 1945 niet meer is gezien. In Europa zijn deze veranderingen bijzonder ingrijpend vanwege de centrale rol die ons continent speelde in de grote geopolitieke uitdagingen van de vorige eeuw. Het politieke evenwicht dat voortkwam uit het einde van de Tweede Wereldoorlog en vervolgens het einde van de Koude Oorlog is ernstig verstoord. Ook al kijken wij met weemoed terug op dit tijdperk, moeten wij de realiteit onder ogen zien dat deze tijd achter ons ligt. Het handhaven van de op regels gebaseerde internationale orde zal van het grootste belang blijven, niet alleen wat onze belangen betreft, maar ook als uiting van onze waarden. Maar in de tweede helft van dit decennium en daarna zal een nieuwe internationale orde worden gevormd. Tenzij wij zowel binnen onze regio als daarbuiten vorm geven aan deze orde, zullen wij de uitkomst van deze internationale wedloop passief moeten ondergaan, met alle negatieve gevolgen van dien, met inbegrip van het reële vooruitzicht van een grootschalige oorlog. De geschiedenis zal ons niet vergeven als wij niets doen.

Tegen deze achtergrond staat Europa voor een fundamentele keuze over zijn eigen toekomst. Willen wij nog jaren blijven doorploeteren, terwijl wij ons stapsgewijs en voorzichtig proberen aan te passen aan nieuwe uitdagingen? Of willen wij onze eigen toekomst bepalen, vrij van dwang en agressie, en ervoor zorgen dat de mensen in Europa in veiligheid, vrede, democratie en welvaart kunnen leven? Als wij met vastberadenheid, collectieve actie en een duidelijke strategie op de huidige ontwikkelingen reageren, zullen wij onze positie in de wereld versterken en duurzamere internationale samenwerkingen opbouwen en hernieuwen. Wij kunnen het Europese project dan nieuw leven inblazen en de veiligheid, de welvaart en het welzijn van onze burgers verbeteren. Als wij echter op dezelfde koers doorvaren, zal uiteindelijk onze machtspositie afkalven en zal dit ons verdelen en kwetsbaar maken.

Onze veiligheid heeft enorm baat gehad bij zowel de NAVO als de Europese Unie. De afgelopen jaren hebben wij steeds nauwer samengewerkt om te reageren op de bedreigingen waarmee wij worden geconfronteerd. Voor de komende jaren is dat echter niet genoeg. Europa moet veel meer doen om weer te zorgen voor een geloofwaardige afschrikking, zodat wij de veiligheid kunnen bieden waar onze welvaart van afhankelijk is. Dit vereist dat alle lidstaten solidair optreden en investeren in onze collectieve verdediging.

De toekomst van Oekraïne is van fundamenteel belang voor de toekomst van Europa als geheel. Sinds 2022 vindt aan de grenzen van de Europese Unie een grootschalige, zeer intensieve oorlog plaats, die reeds honderdduizenden slachtoffers heeft geëist en heeft geleid tot massale ontheemding van de bevolking, enorme economische kosten en opzettelijke vernietiging van kritieke energiesystemen en cultureel erfgoed. De uitkomst van die oorlog zal een bepalende factor zijn voor de wijze waarop onze collectieve toekomst er de komende decennia uit komt te zien.

Europa wordt ook geconfronteerd met andere toenemende dreigingen en uitdagingen op het gebied van veiligheid, binnen onze eigen regio en daarbuiten. De strategische concurrentie in het grotere nabuurschap, van het noordpoolgebied tot de Oostzee en van het Midden-Oosten tot Noord-Afrika, neemt toe. Transnationale uitdagingen zoals snelle technologische veranderingen, migratie en klimaatverandering zouden ons politieke en economische systeem enorm onder druk kunnen zetten. Autoritaire staten zoals China proberen steeds meer hun macht en controle in onze economie en samenleving te doen gelden. Traditionele bondgenoten en partners, zoals de Verenigde Staten, verleggen ook hun focus van Europa naar andere regio's in de wereld. Dit is iets waar wij al vele malen voor zijn gewaarschuwd, maar de ontwikkelingen gaan nu sneller dan velen hadden verwacht.

Het moment is gekomen dat Europa zich opnieuw moet gaan bewapenen. Ter ontwikkeling van de nodige vermogens en militaire gereedheid om een gewapende agressie geloofwaardig af te schrikken en onze eigen toekomst veilig te stellen, is een enorme verhoging van de Europese defensie-uitgaven nodig. Dit vereist meer coördinatie en sturing tussen de lidstaten dan ooit tevoren, waarbij wij de nadruk op onze collectieve sterke punten moeten leggen en de zwakke punten die voortvloeien uit ongecoördineerde actie, moeten aanpakken.

Wij hebben een sterkere en veerkrachtigere industriële defensiebasis nodig. Wij hebben een ecosysteem van technologische innovatie nodig, zodat onze defensie-industrieën gelijke tred kunnen houden met veranderingen in de aard van oorlogvoering. Wij moeten hier lessen uit trekken en dit vertalen in een strategie voor een mogelijk grootschalig conflict in de nabije toekomst. Wij hebben snellere en doeltreffendere aankoopprocessen nodig. Wij moeten nieuwe manieren vinden om samen te werken met bondgenoten en partners die dezelfde doelen delen.

De wederopbouw van de Europese defensie vereist, om te beginnen, een enorme investering voor de lange termijn. Wij moeten samen de werkzaamheden op alle gebieden versnellen om de Europese defensiegereedheid met spoed op te voeren om ervoor te zorgen dat Europa uiterlijk in 2030 een sterke en toereikende Europese defensiepositie heeft, waarmee wij ook onze bijdrage aan de trans-Atlantische veiligheid vergroten.

Dit witboek biedt een kader voor het ReArm Europe-plan, waarin wordt gepleit voor een unieke verhoging van de investering in de Europese defensie, die zich maar één keer per generatie voordoet. In het witboek worden de stappen uiteengezet die nodig zijn om de Europese defensie weer op te bouwen, Oekraïne te ondersteunen, kritieke vermogenstekorten aan te pakken en een sterke en concurrerende industriële defensiebasis tot stand te brengen.

Voor de korte termijn worden in dit witboek concrete mogelijkheden geschetst voor samenwerking tussen de lidstaten om hun voorraden munitie, wapens en militaire uitrusting zo snel mogelijk aan te vullen. Dit is ook essentieel om de militaire steun aan Oekraïne te kunnen handhaven en te versterken. Zoals in het witboek wordt geschetst, is de ondersteuning van Oekraïne de onmiddellijke en meest urgente taak voor de Europese defensie. Oekraïne vormt

momenteel de frontlinie van de Europese defensie en biedt weerstand tegen een aanvalsoorlog die de grootste bedreiging voor onze gemeenschappelijke veiligheid vormt.

Voor de middellange termijn worden in het witboek verschillende kritieke vermogensgebieden aangegeven, waar de lidstaten reeds lacunes hebben vastgesteld in de initiatieven van de EU en de NAVO op het gebied van vermogensprioriteiten. Voorgesteld wordt dat de lidstaten onverwijld hun inspanningen bundelen om deze lacunes aan te pakken, onder meer door middel van een reeks door de lidstaten vast te stellen defensieprojecten van gemeenschappelijk Europees belang die baat zouden hebben bij EU-stimulansen. De EU-steun voor gezamenlijke vermogensontwikkeling zal de EU-lidstaten in de NAVO in staat stellen hun vermogensdoelstellingen sneller en goedkoper te verwezenlijken, waarbij vanaf het begin een betere interoperabiliteit kan worden gegarandeerd. Tot slot worden in het witboek aanwijzingen gegeven voor de versterking van de Europese technologische en industriële defensiebasis, de stimulering van onderzoek en de totstandbrenging van een EU-brede markt voor defensie-uitrusting.

2. EEN SNEL ESCALERENDE STRATEGISCHE CONTEXT

De dreigingen voor de Europese veiligheid nemen zodanig toe dat zij een acute bedreiging vormen voor onze manier van leven. Zelfs vóór de Russische invasie van Oekraïne in 2022 was er een groeiend besef van hoe gevaarlijk de veiligheidsomgeving is waarin we opereren. Dit heeft op zijn beurt invloed gehad op ons politieke stelsel en heeft negatieve gevolgen gehad voor de economische groei, omdat mensen bang zijn voor de gevolgen van het ineensinken van de internationale orde als gevolg van het handelen van vijandige actoren.

Ten eerste is de Europese Unie, door haar geografie en geschiedenis, kwetsbaar voor bepaalde soorten uitdagingen in het bredere Europese nabuurschap. Door de nabijheid van Noord-Afrika en het Midden-Oosten is Europa een verzamelplaats voor de overloopeffecten van de oorlogen, migratie en gevolgen van klimaatverandering in deze regio's. In het noorden is het noordpoolgebied het toneel aan het worden van een nieuwe geopolitieke wedloop. Aan de andere kant van de Atlantische Oceaan is het duidelijk dat de Verenigde Staten, van oudsher een sterke bondgenoot, van mening zijn dat zij te veel verplichtingen hadden in Europa en dat het evenwicht moet worden hersteld, waarbij zij hun historische rol als primaire hoeder van de veiligheid afschalen.

Ten tweede is er een breed scala van verschillende soorten veiligheidsdreigingen, die steeds meer met elkaar verweven raken en in frequentie toenemen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om gevallen van terrorisme en gewelddadig extremisme, hybride aanvallen, activiteiten van internationale criminele organisaties en netwerken van cybercriminelen. Er is steeds meer bewijs dat er banden zijn tussen deze groeperingen en vijandige overheidsactoren, die mogelijk worden gemaakt door nieuwe technologieën die gemakkelijk over grenzen heen kunnen worden gebruikt.

Ten derde is een van de onderscheidende factoren van dit nieuwe tijdperk de mate waarin deze veiligheidsuitdagingen strategisch van aard zijn en daarom een strategische reactie vereisen. Rusland vormt bijvoorbeeld een grote strategische dreiging op het slagveld. Het confronteert Europa en onze partners met de realiteit van een grote gemechaniseerde, intensieve oorlog op het Europese continent zoals wij die sinds 1945 niet hebben gezien. Rusland — al veruit de zwaarst bewapende Europese staat — heeft nu een oorlogseconomie die zich met name richt

op de nastreving van zijn oorlogsdoelen en gebaseerd is op industriële mobilisatie en technologische innovatie.

Ondertussen zijn de veiligheidsimplicaties van de opkomst van China eveneens strategisch van aard. In het geval van China is de uitdaging van systematische aard, in die zin dat het land gebaseerd is op een geheel ander — autoritair en niet-democratisch — regeringsstelsel dan dat van de EU. De uitdaging is ook systemisch, in die zin dat deze verband houdt met de Chinese benadering van handel, investeringen en technologie waarmee het land een leidende positie en in sommige gevallen suprematie wil bereiken.

In een tijdperk waarin dreigingen zich verspreiden en de systemische wedloop verheft, moet Europa strategisch reageren. Dit vereist dat wij de sterke punten van de Europese Unie optimaal benutten, maar ook gebieden waar wij relatief zwak zijn, aanpakken, zoals ons vermogen om een duidelijke centrale koers uit te zetten. Slagen wij hier niet in, dan zal Europa minder goed in staat zijn om onze eigen toekomst te bepalen en in toenemende mate een speelbal worden van de grote economische, technologische en militaire blokken die ten koste van ons voordeel willen behalen.

Op korte termijn wordt de toekomst van Europa bepaald door de strijd in Oekraïne. Op de middellange tot lange termijn zullen, als wij onze huidige koers aanhouden, sommige van de uitdagingen waarmee wij worden geconfronteerd, alleen maar acuter worden. De rest van de wereld is verwickeld in een strijd om militaire modernisering en technologisch en economisch voordeel. Deze strijd wordt steeds heviger en Europa moet nog een volledig coherente reactie uitwerken om met de ernst van de huidige ontwikkelingen om te gaan.

Rusland zal zijn oorlogseconomie blijven opschalen, ondersteund door Belarus, Noord-Korea en Iran. Rusland heeft zijn militair-industriële productiecapaciteit enorm uitgebreid; in 2024 werden de defensie-uitgaven geraamd op 40 % van de Russische federale begroting en tot 9 % van het bbp (tegenover 6 % in 2023). Verwacht wordt dat Rusland in 2025 de defensie-uitgaven van de lidstaten in termen van koopkrachtpariteit zal overtreffen. Daarnaast heeft Rusland duidelijk te kennen gegeven van mening te zijn dat zij in oorlog blijven met het Westen. Als Rusland de mogelijkheid krijgt zijn doelen in Oekraïne te bereiken, zal zijn territoriale ambitie verder reiken. Rusland zal in de nabije toekomst een fundamentele dreiging blijven vormen voor de veiligheid van Europa, onder meer vanwege zijn agressievere nucleaire positie en de aanwezigheid van kernwapens in Belarus. Rusland maakt gebruik van een netwerk van systemische instabiliteit, onder meer door nauwe samenwerking met andere autoritaire machten. Het wakkert voortdurend de spanningen en instabiliteit in de buurlanden van Europa aan, of het nu gaat om de Westelijke Balkan, Georgië, Moldavië of Armenië, en heeft een toenemende destabiliserende invloed in Afrika.

Hoewel **China** een belangrijke handelspartner van de EU is, verhoogt het de defensie-uitgaven, waarbij er een gebrek is aan transparantie over de militaire opbouw. Het land heeft nu de op één na hoogste militaire uitgaven ter wereld en geeft op dat gebied meer uit dan alle andere Oost-Aziatische landen samen. Het breidt zijn militaire vermogens snel uit, met inbegrip van nucleaire, ruimtevaart- en cybervermogens. Deze verschuiving zorgt voor een aanzienlijke verandering van het strategische evenwicht in de Indo-Pacifische regio. De modernisering van de militaire en defensie-industrie in China is zowel kwantitatief als kwalitatief van aard. Met steeds intensievere politieke, economische, militaire, cyber- en cognitieve maatregelen zet China Taiwan onder druk, maar op zo'n wijze dat het nog net niet als directe confrontatie wordt gezien. De veranderende status quo in Taiwan brengt het risico met zich mee van een grote verstoring die ingrijpende economische en strategische gevolgen voor Europa zou hebben.

Bovendien zorgen de activiteiten van China in de Oost- en Zuid-Chinese Zee voor destabilisatie in de regio, terwijl de toenemende militaire projectie in het zuidelijke deel van de Stille Oceaan en de Indische Oceaan de Europese partners zorgen baart.

Geopolitieke rivaliteit zorgt voor meer instabiliteit in verschillende delen van de wereld. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de Europese veiligheid, maar brengt ook onze economie in gevaar. In het **Midden-Oosten** bieden zowel het staakt-het-vuren in Gaza als de val van het Assad-regime in Syrië kansen om de regionale spanningen te verminderen en een einde te maken aan het menselijk leed. Dit zou ook de economische onzekerheid kunnen verminderen en overloopeffecten, onder meer rond de Rode Zee, kunnen voorkomen. De directe banden van Iran met Rusland, zijn militaire ambities, zijn steun aan gelieerde troepen en zijn rol bij het destabiliseren van de regio blijven een ernstig punt van zorg voor de Europese veiligheid. De fragiele situatie in Israël/Palestina, Syrië en Libanon zal nauwlettend in de gaten moeten worden gehouden om hernieuwde spanningen te voorkomen.

Conflicten, instabiliteit en toenemend gewelddadig extremisme in heel **Afrika**, ook in de Sahel, Libië en Sudan, hebben directe gevolgen voor de veiligheid en de economie in Europa en zullen instabiliteit blijven veroorzaken.

De **toenemende hybride dreigingen** omvatten cyberaanvallen, sabotage, elektronische verstoring van wereldwijde navigatie- en satellietssystemen, desinformatiecampagnes en politieke en industriële spionage, alsook het inzetten van migratie als wapen. Het aantal sabotageactiviteiten in de Oostzee en de Zwarte Zee neemt toe. Deze vormen een bedreiging voor mariene en maritieme activiteiten en het daarmee verband houdende verkeer en de kritieke onderzeese infrastructuur. Ook de handelingsvrijheid van Europa in het luchtruim en de ruimte wordt in toenemende mate bedreigd.

Geopolitieke rivaliteit heeft niet alleen geleid tot een nieuwe wapenwedloop, maar heeft ook een wereldwijde **technologiewedloop** veroorzaakt. Technologie blijft het belangrijkste concurrentie-element in het nieuwe geopolitieke landschap. Een handvol kritieke en fundamentele technologieën zoals AI, kwantum- en biotechnologie, robotica en hypersonische aerodynamica zijn belangrijke inputs voor zowel economische groei op lange termijn als militaire superioriteit. Het stimuleren van innovatie is hierbij essentieel. Er moet dus een evenwicht worden gevonden tussen de verspreiding van technologie voor commerciële doeleinden en meer rigide technologische ecosystemen om de nationale veiligheidsdoelstellingen na te streven. De strategische concurrenten van de EU investeren fors op dit gebied.

Hetzelfde geldt voor de voorzieningszekerheid wat betreft **kritieke grondstoffen**, die van fundamenteel belang zijn voor onze economische en industriële productie, ons defensievermogen en ons concurrentievermogen. Deze zijn in toenemende mate een bron van concurrentie en conflicten en spelen een rol in het politieke machtsspel, omdat overmatige afhankelijkheden kunnen worden uitgebuit. Een escalatie van de spanningen in de Straat van Taiwan, bijvoorbeeld, zou ertoe kunnen leiden dat de EU geen toegang meer heeft tot essentiële grondstoffen, kritieke technologieën en componenten.

In een hardere wereld van hypercompetitieve en transactionele geopolitiek, die zich over verschillende regio's uitstrekt, moet de EU in staat zijn elke uitdaging doeltreffend aan te gaan en gereed te zijn, ook voor de meest extreme en onvoorziene militaire situaties zoals gewapende agressie.

3. EUROPESE DEFENSIEGEREEDHEID 2030

Gezien de veranderingen in het strategische landschap is het belangrijk dat Europa voldoende afschrikkingscapaciteit opbouwt om een mogelijke aanvalsoorlog te voorkomen.

De lidstaten blijven altijd verantwoordelijk voor hun eigen troepen, van doctrine tot inzet, en om te bepalen wat hun strijdkrachten nodig hebben. Voorts zal de EU altijd handelen op een wijze die het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet laat en rekening houdt met de belangen van alle lidstaten op het gebied van veiligheid en defensie.

De EU kan echter veel doen om de inspanningen van de lidstaten ter versterking van de industriële defensiebasis en de algemene defensiegeredeidheid van de EU te ondersteunen en te coördineren, met inbegrip van de Europese bijdrage aan de afschrikking en collectieve defensie van de NAVO. Door de noodzakelijke voorwaarden te scheppen om investeringen in de defensiesector aanzienlijk te vervroegen, de industrie de nodige voorspelbaarheid te bieden en de administratieve rompslomp te verminderen, zal de EU de lidstaten ondersteunen om in 2030 volledig gereed te zijn.

De EU zal de individuele inspanningen van de lidstaten aanvullen en uitbreiden. Ongeacht de door de lidstaten gekozen vorm zal het uitvoeren van samenwerkingsprojecten de coördinatie verbeteren, wat schaalvoordelen genereert en de leveringstermijnen verkort. Dit zal op zijn beurt de productiecapaciteit van de Europese defensie-industrie vergroten.

De EU levert toegevoegde waarde door:

- het bevorderen van meer samenwerking en efficiënte schaalvergroting voor de Europese defensie-industrie bij de ontwikkeling, de productie en het in de handel brengen van wapensystemen;
- het bevorderen van efficiëntie, uitwisselbaarheid en interoperabiliteit, het verlagen van de kosten door het vermijden van concurrerende aankoopprocessen en het verbeteren van de koopkracht van de lidstaten, en het helpen creëren van stabiliteit en voorspelbaarheid door een meerjarige industriële vraag;
- het ondersteunen van infrastructuur voor tweërlei gebruik voor mobiliteit en communicatie, navigatie en observatie met in de ruimte gestationeerde infrastructuur;
- het bevorderen van partnerschappen.

Dit witboek zal worden gevolgd door de strategie voor een paraatheidsunie, waarin een geïntegreerde aanpak van alle risico's met betrekking tot de paraatheid voor conflicten en crises zal worden uiteengezet, en de EU-interneveiligheidsstrategie, die een alomvattend en uniform kader zal bieden om veiligheidsdreigingen te voorkomen, op te sporen en er doeltreffend op te reageren.

4. DE KLOOF DICHTEN

Voor een geloofwaardige afschrikking van buitenlandse gewapende agressie en aanpak van de gevolgen van instabiliteit en conflicten moeten de EU-lidstaten over de nodige vermogens beschikken om het hele spectrum van militaire taken uit te kunnen voeren. Vandaag de dag

hebben de lidstaten te kampen met kritieke vermogenstekorten, wat gevolgen heeft voor de uitvoering van complexe en langdurige militaire operaties. Gezien de snelle verslechtering van de geopolitieke context en de toenemende spanningen, is het nodig dat Europa binnen een redelijk kort tijdsbestek de nodige activa verwerft.

De wederopbouw van de Europese defensie vereist maatregelen in verschillende dimensies, in nauwe samenwerking met de NAVO. Er zijn dringend maatregelen en investeringen nodig om de uitgeputte voorraden militair materieel en militaire uitrusting van de lidstaten aan te vullen. De ontwikkeling van grootschalige pan-Europese samenwerking om kritieke vermogenstekorten op prioritaire gebieden aan te pakken, is een strategische noodzaak die enkele jaren in beslag zal nemen. Het is dan ook des te urgenter om deze inspanningen nu te intensiveren.

Kritieke vermogenstekorten

Om de kritieke vermogenstekorten aan te pakken, is het volgende nodig: 1) een gemeenschappelijke visie van de lidstaten op de meest dringende prioriteiten op het gebied van vermogensinvesteringen, in het licht van de recente richtsnoeren van de Europese Raad; 2) een stabiele verbintenis voor de lange termijn om de tekorten aan te pakken; 3) duidelijke afspraken tussen de lidstaten over het governancekader voor elk type vermogen, dat van lidstaat tot lidstaat kan verschillen; en 4) EU-financiering en -stimulansen om de lidstaten te helpen de nodige begrotingsmiddelen vrij te maken en op de meest efficiënte en doelgerichte manier te besteden.

Wat de EU nu al doet:

- de lidstaten helpen om vermogenstekorten en -prioriteiten op EU-niveau vast te stellen;
- de lidstaten ondersteunen bij het opzetten van nieuwe vermogensprojecten, te beginnen met de harmonisatie van voorschriften. De vloot van multifunctionele tank- en transportvliegtuigen is hiervan een goed voorbeeld;
- het bundelen van de vraag ondersteunen door middel van gezamenlijke aankopen, wat de weg vrijmaakt voor de industriële fase, en de uitvoering van gezamenlijke aankopen namens en op verzoek van de lidstaten (bv. munitie voor artilleriewapens met een kaliber van 155 mm voor Oekraïne);
- de samenwerking verbeteren via de permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) om vermogens- en operationele defensieprojecten uit te voeren.

Defensievermogensdomeinen

Op basis van de reeds door de lidstaten vastgestelde lacunes op het gebied van defensievermogens worden in dit witboek zeven prioritaire gebieden genoemd die van cruciaal belang zijn voor de opbouw van een robuuste Europese defensie. De prioritaire vermogensgebieden zijn de volgende:

lucht- en raketafweer: een geïntegreerde, meerlagige lucht- en raketafweer die bescherming biedt tegen een volledig spectrum van luchtdreigingen (kruisraketten, ballistische en hypersonische raketten, vliegtuigen en onbemande luchtvaartuigsystemen);

artilleriesystemen: geavanceerde lanceersystemen, waaronder systemen voor moderne artillerie en langeafstandsraketten die zijn ontworpen om vanaf grote afstanden precisieaanvallen op landdoelwitten uit te voeren (*deep precision strike*);

munitie en raketten: voortbouwend op het initiatief “Ammunition Plan 2.0” van de Europese Dienst voor extern optreden, een strategische voorraad munitie, raketten en onderdelen, samen met voldoende productiecapaciteit van de defensie-industrie om tijdige aanvulling daarvan te waarborgen;

drones en droneafweersystemen: onbemande systemen, met inbegrip van lucht-, grond-, oppervlakte- en onderwatervoertuigen die op afstand kunnen worden bestuurd of autonoom kunnen werken met behulp van geavanceerde software en sensoren en de mogelijkheden van deze technologieën (bv. situatiekennis en bewaking) verbeteren;

militaire mobiliteit: een EU-breed netwerk van landcorridors, luchthavens, zeehavens en ondersteunende elementen en diensten, dat het naadloze en snelle vervoer van troepen en militaire uitrusting in de EU en de partnerlanden vergemakkelijkt;

AI, kwantum-, cyber- en elektronische oorlogsvoering: defensietoepassingen die gebruikmaken van militaire AI en kwantumcomputing; EU-brede geavanceerde elektronische systemen die zijn ontworpen om a) het ongehinderde gebruik van het elektromagnetische spectrum voor land-, lucht-, ruimte- en zeestrijdkrachten en -operaties te beschermen en te waarborgen; b) het gebruik van het elektromagnetische spectrum door een vijand te onderdrukken, te verstoren en onmogelijk te maken; en c) de vrijheid om in de cyberruimte te opereren, te beschermen en te zorgen voor ongehinderde toegang tot cybervermogens. Zowel defensieve als offensieve cybervermogens zijn nodig om de bescherming en bewegingsvrijheid in cyberspace te waarborgen. Er moet samen met de lidstaten een vrijwillige steunregeling voor offensieve cybervermogens als geloofwaardige afschrikking worden ontwikkeld;

strategische middelen en bescherming van kritieke infrastructuur: met inbegrip van, maar niet beperkt tot, vliegtuigen voor strategisch luchttransport en bijtanken in de lucht, inlichtingen en bewaking, bewustzijn van het maritiem domein, gebruik en bescherming van in de ruimte gestationeerde en andere beveiligde communicatiemiddelen en militaire brandstofinfrastructuur.

Profiteren van het “dividend van samenwerking”

Er zijn sterke argumenten om deze vermogenstekorten op een collaboratieve manier op te lossen.

Zowel in het verslag van Niinistö als dat van Draghi wordt benadrukt dat het gebrek aan samenwerking heeft geleid tot inefficiënties bij de ontwikkeling van defensievermogens en alle lidstaten extra kosten heeft opgeleverd. Om die reden worden kansen gemist om Europese schaalvoordelen te benutten en de eenheidskosten te verlagen. De lage en versnipperde defensie-uitgaven van de lidstaten aan innovatie hebben negatieve gevolgen voor opkomende disruptieve technologieën die van vitaal belang zijn voor toekomstige defensievermogens.

De vermogenstekorten kunnen worden aangepakt door de verwerving van vermogens voor intensieve oorlogvoering in overeenstemming met de vermogensprocessen van de EU en de NAVO. De omvang, kosten en complexiteit van de meeste projecten op deze gebieden gaan verder dan de individuele vermogens van de lidstaten. Gecoördineerd optreden met steun uit

de hele EU-toolbox zou dus kosteneffectieve aankopen vergemakkelijken en kunnen zorgen voor een opschaling van de Europese industriële defensievermogens, wat onze technologische basis, met inbegrip van innovatie op het gebied van defensietechnologie, versterkt.

Gezamenlijk aankopen is de meest efficiënte manier om grote aantallen “verbruiksgoederen” zoals munitie, raketten en drones aan te schaffen. Maar gezamenlijke aankoopprocessen zijn ook van cruciaal belang voor de uitvoering van complexere projecten, aangezien het bundelen van de vraag de kosten verlaagt, duidelijkere vraagsignalen naar marktdeelnemers stuurt, de doorlooptijden verkort en interoperabiliteit en uitwisselbaarheid waarborgt. In 2007 hebben de lidstaten in het kader van het Europees Defensieagentschap (EDA) overeenstemming bereikt om 35 % van al het defensiematerieel gezamenlijk aan te schaffen. Dit streefcijfer wordt herhaald in de toezeggingen van de PESCO, die in 2017 van start is gegaan.

De lidstaten beschikken over verschillende samenwerkingsvormen en -kaders. Daarbij kan het gaan om bijvoorbeeld: multinationale ad-hocsamenwerking, zoals een kader met een “leidende natie”; het Europees Defensieagentschap, het NATO Support and Procurement Agency of de Gezamenlijke Organisatie voor Samenwerking op Defensiematerieelgebied (Occar). Op verzoek van de lidstaten kan de Commissie ook namens de lidstaten optreden als aankopende partij.

Militaire mobiliteit en infrastructuur

Militaire mobiliteit is een essentieel middel voor de Europese veiligheid en defensie en onze steun aan Oekraïne. Het vergroot het vermogen van de strijdkrachten van de lidstaten en bondgenoten om troepen en uitrusting snel binnen de EU te verplaatsen in geval van conflicten of intensieve hybride oorlogvoering. Het toont onze gereedheid aan en werkt afschrikkend. De versterking van de logistiek van de strijdkrachten sluit ook aan bij de noodzaak om onze economie meer verbonden en concurrerender te maken — een perfect voorbeeld wat goederen voor tweërlei gebruik betreft. Hoewel er de afgelopen jaren veel vooruitgang is geboekt, blijven er aanzienlijke belemmeringen bestaan voor het ongehinderd verplaatsen van troepen en uitrusting binnen de EU.

De militaire mobiliteit wordt belemmerd door administratieve rompslomp, waarbij vaak zowel specifiek voor militaire transporten diplomatieke goedkeuring vereist is alsook reguliere administratieve regels en procedures moeten worden gevolgd. De huidige niet-geharmoniseerde procedures, ook bij de douane, leiden vaak tot ernstige vertragingen bij de afgifte van grensoverschrijdende vergunningen. Ter versnelling van de onafhankelijke afschrikking van Europa en onze steun aan Oekraïne moeten de EU en de lidstaten de regelgeving en procedures onmiddellijk vereenvoudigen en stroomlijnen en ervoor zorgen dat de strijdkrachten prioritair toegang hebben tot vervoersfaciliteiten, -netwerken en -middelen, ook in de context van maritieme veiligheid.

Voor hun verplaatsingen hebben de strijdkrachten toegang nodig tot kritieke vervoersinfrastructuur die geschikt is voor tweërlei gebruik. Zij hebben zowel de beschikbaarheid van alle vormen van vervoer alsook meerdere routes in de Europese Unie en verbindingen met partnerlanden nodig. Daarom heeft de EU vier prioritaire multimodale corridors (spoor, weg, zee en lucht) aangewezen voor militaire mobiliteit voor grootschalige verplaatsingen van troepen en uitrusting op de korte termijn. Deze corridors vereisen aanzienlijke en dringende investeringen om de verplaatsing van troepen en militair materieel te vergemakkelijken. Binnen deze vier prioritaire corridors zijn reeds 500 hotspotprojecten

gespecificeerd die dringend moeten worden gemoderniseerd (bv. verbreding van spoorwegtunnels, versterking van verkeers- en spoorwegbruggen, uitbreiding van haven- en luchthaventerminals). De veiligheid, het onderhoud en de reparatie ervan moeten ook worden gewaarborgd. De EU en de lidstaten moeten samen met desbetreffende partners, met name de NAVO, mogelijke directe en toekomstige knelpunten in de energievoorziening in kaart brengen.

De militaire mobiliteit kan ook verder worden versterkt door een grotere beschikbaarheid van gespecialiseerde vervoersmiddelen voor tweërlei gebruik voor alle vormen van vervoer. De toevoegende waarde van de EU ligt in het bevorderen van gezamenlijke aankopen, het alvast precontractueel vastleggen van middelen en het gebruik van uniforme ontwerpnormen voor middelen voor tweërlei gebruik en defensie- en veiligheidsvermogens. Een nauwere samenwerking met de industrieën van de EU zou het mogelijk maken het aanbod van dergelijke kritieke middelen te vergroten en de leidende marktpositie van Europese bedrijven die technologieën voor tweërlei gebruik aanbieden, te behouden.

De Commissie zal, in overleg met de hoge vertegenwoordiger, alle bestaande EU-wetgeving die gevolgen heeft voor militaire mobiliteit, evalueren, met inbegrip van aanscherping van de regels voor de eigendom van en het toezicht op dergelijke kritieke vervoersinfrastructuur, de nodige infrastructuur voor tweërlei gebruik en kritieke vervoersinfrastructuur in kaart brengen en moderniseren, en passende maatregelen overwegen om hardnekkige belemmeringen weg te nemen en de toegang van legeronderdelen tot gespecialiseerde vervoersmiddelen veilig te stellen. Infrastructuurprojecten voor tweërlei gebruik op de lange termijn zouden ook baat hebben bij een grotere financiële voorspelbaarheid.

De EU zal dit jaar een gezamenlijke mededeling over militaire mobiliteit vaststellen, met inbegrip van de nodige wetgevingsvoorstellen.

Grensbescherming

De verdediging van alle land-, lucht- en zee grenzen van de EU is belangrijk, met name wat de oostgrens van de EU betreft. Het project voor een oostelijk grensschild is een opmerkelijke exercitie van een aantal lidstaten om de groeiende uitdagingen in die regio het hoofd te bieden. Het heeft tot doel een geïntegreerd systeem voor het grensbeheer tot stand te brengen om de buitengrenzen van de EU met Rusland en Belarus te versterken tegen militaire en hybride dreigingen. Het systeem zou een uitgebreide mix van fysieke barrières, de ontwikkeling van infrastructuur en moderne bewakingssystemen omvatten.

Omnibuspakket voor defensie

De vereenvoudiging en harmonisatie van de regelgeving moeten zowel gericht zijn op regels en procedures die specifiek zijn voor de defensiesector als op de gevolgen voor de defensie-industrie van EU-beleid en -regelgeving die niet defensiespecifiek zijn, maar die de Europese technologische en industriële defensiebasis (EDTIB) belemmeren om zo flexibel mogelijk in te spelen op de huidige toegenomen behoeften.

De Commissie zal onmiddellijk een **strategische dialoog aangaan met de defensie-industrie** om mogelijke maatregelen op deze gebieden te bespreken, wettelijke belemmeringen in kaart te brengen en uitdagingen voor de defensie-industrie aan te pakken. In dit verband zal de

Commissie het EDA en de Militaire Staf van de EU, in voorkomend geval, verzoeken hun deskundigheid te delen. Op basis van de resultaten van deze dialoog zal de Commissie tegen juni 2025 een specifiek voorstel voor een omnibuspakket voor vereenvoudiging voor defensie indienen. Dit pakket zal met name gericht zijn op:

- het vaker toepassen van wederzijdse certificatie van defensieproducten en het vergemakkelijken van de wederzijdse erkenning van certificering, indien van toepassing;
- het mogelijk maken van de snelle verlening van bouw- en milieuvergunningen voor industriële defensieprojecten als prioriteit van algemeen belang;
- het waarborgen van de tijdige en rechtmatige beschikbaarheid en bruikbaarheid van alle noodzakelijke materialen en andere inputs in de toeleveringsketen van de EDTIB, met name voor essentiële toepassingen waarvoor geen adequate alternatieven beschikbaar zijn;
- het wegnemen van belemmeringen voor de beschikbaarheid van militair personeel wanneer en waar zij nodig zijn;
- het wegnemen van belemmeringen met betrekking tot de toegang tot financiering, met inbegrip van ESG-investeringen;
- het vergemakkelijken van de uitwisseling van vertrouwelijke en gevoelige informatie onder voorwaarden, waarbij zowel de eenvoud als de veiligheid van de verwerking wordt gewaarborgd;
- het stroomlijnen van de industriële defensieprogramma's van de EU om de levertijd te verkorten, het beheer van door de EU gefinancierde projecten te vereenvoudigen en de behandeling van de medefinanciering door de lidstaten te vereenvoudigen.

In dit verband zullen de EU-richtlijnen voor aanbestedingen op het gebied van defensie en veiligheid, en voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de EU ook worden onderworpen aan vereenvoudiging en harmonisatie van de regelgeving. Op basis van de tussentijdse evaluatie moet ook worden gestreefd naar vereenvoudiging en bespoediging van de regels en procedures van het Europees Defensiefonds (EDF).

Strategische voorraden en gereedheidspools

De EU kan samen met de lidstaten het aanleggen van strategische voorraden en het realiseren van pools voor de gereedheid van de defensie-industrie ondersteunen. Het programma voor de Europese defensie-industrie (EDIP) zal dergelijke inspanningen ondersteunen op basis van drie actielijnen. Ten eerste door industriële acties te ondersteunen voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende industriële partnerschappen om de reserves van defensieproducten, onderdelen en aanverwante grondstoffen te coördineren. Ten tweede door het ondersteunen van het aankoopproces om strategische reserves van desbetreffende componenten en grondstoffen op te bouwen. Ten derde door het aanleggen van optimaal gelegen strategische reserves (of pools voor de gereedheid van de defensie-industrie) van in de EU vervaardigde defensieproducten te ondersteunen.

5. VERBETERDE MILITAIRE ONDERSTEUNING VOOR OEKRAÏNE (“stekelvarkenstrategie”)

Sinds februari 2022 hebben de EU en de lidstaten ongeveer 50 miljard EUR aan militaire steun aan Oekraïne verstrekt, onder meer via de Europese Vredesfaciliteit. Deze steun is van cruciaal belang geweest om de oorlogsinspanningen van Oekraïne te ondersteunen. Het verzet van Oekraïne tegen de Russische aanvalsoorlog is bewonderenswaardig. De defensiebehoeften van Oekraïne zullen hoog blijven, ook nog lang na een eventueel kortstondig staakt-het-vuren of vredesakkoord. Oekraïne zal in de frontlinie van de Europese defensie en veiligheid blijven en is het centrale toneel waar de nieuwe internationale orde wordt gedefinieerd; de eigen veiligheid is nauw verbonden met die van de Europese Unie. De EU en haar lidstaten zullen de defensie- en veiligheidsvermogens van Oekraïne moeten versterken door een “stekelvarkenstrategie” toe te passen, zodat het eventuele verdere aanvallen kan afslaan en een duurzame vrede kan worden gewaarborgd. Het is dan ook absoluut noodzakelijk dat de EU en haar lidstaten hun militaire bijstand aan Oekraïne als prioriteit opvoeren.

De aanvalsoorlog heeft ook laten zien dat Oekraïne beschikt over een zeer innovatieve en bloeiende defensie-industrie, met aanzienlijke expertise in sectoren als AI en drones en reservecapaciteit op belangrijke gebieden. Het vertrouwen in het eigen kunnen en de ondernemersgeest van jonge en dynamische Oekraïense bedrijven kunnen een belangrijke impuls geven aan het concurrentievermogen van Europa en aan de ontwikkeling van een sterker Europees defensievermogen.

De militaire steun van de EU aan Oekraïne moet gericht zijn op twee elkaar versterkende prioriteiten:

a. Versterking van de militaire en andere vormen van bijstand van de EU aan Oekraïne

In het kader van veiligheidsgaranties voor de lange termijn en in overeenstemming met het initiatief van de hoge vertegenwoordiger inzake versterkte militaire steun aan Oekraïne, hebben de EU en haar lidstaten de volgende taken:

- De levering van artilleriemunitie van een groot kaliber, met een minimumdoelstelling van 2 miljoen stuks munitie per jaar. Er is op de korte termijn een kritieke behoefte om de levering van munitie aan Oekraïne voor heel 2025 volledig te financieren, onder meer door middel van schenkingen uit voorraden en aankoop. Ter waarborging van stabiele leveringen zijn nu financiële verplichtingen nodig.
- De levering van systemen, raketten (met inbegrip van *deep precision strikes*) en drones voor luchtafweer is een prioriteit van zowel Oekraïne als de lidstaten. Voortbouwend op de intentieverklaring van november 2024, waarin 18 lidstaten zich bereid verklaarden om op korte termijn collectief als prioriteit vermogenstekorten aan te vullen door grondgebonden luchtafweersystemen en onbemande luchtvaartuigsystemen aan te schaffen, moet samen met Oekraïne een tweesporeninitiatief voor luchtafweer worden gelanceerd, dat collectieve aankoop en financiële steun aan Oekraïne omvat voor de versnelde productie van onderscheppingsapparatuur voor luchtafweersystemen voor de korte en middellange afstand.
- Drones zijn een onmisbaar vermogen om de asymmetrie van militaire middelen op het slagveld te herstellen. De EU en haar lidstaten moeten de aankoop van drones door Oekraïne blijven ondersteunen en de ontwikkeling van het eigen productievermogen verder

ondersteunen, onder meer door middel van gemeenschappelijke ondernemingen tussen Europese en Oekraïense industrieën.

- De inspanningen van de EU en de lidstaten om Oekraïense legereenheden op te leiden en uit te rusten en de versterking van bataljons actief te ondersteunen, moeten worden geconsolideerd en verder worden uitgewerkt en ontwikkeld tot een essentieel onderdeel van de toekomstige militaire vermogensontwikkeling van Oekraïne na een staakt-het-vuren. De militaire bijstandsmis­sie van de Europese Unie ter ondersteuning van Oekraïne (EUMAM Ukraine) zal opleidingen, die tot nu toe al door 75 000 mensen zijn gevolgd, blijven aanbieden. Er moeten ook specifieke steun en reserveonderdelen worden verstrekt, zo dicht mogelijk bij de operaties, voor onderhoud, reparatie en revisie van door gevechten beschadigde uitrusting. Verder moet de militaire uitrusting die naar Oekraïne wordt gestuurd, beter worden aangepast aan de realiteit ter plaatse. Evenzo kunnen de Europese troepen veel leren van de ervaringen van de Oekraïense strijdkrachten in de frontlinie.
- Rechtstreekse steun aan de defensie-industrie van Oekraïne is de meest doeltreffende en kostenefficiënte manier om de militaire inspanningen van Oekraïne te ondersteunen, met name doordat lidstaten rechtstreeks orders in Oekraïne plaatsen voor materiaal dat zij aan Oekraïne schenken. De geraamde productiecapaciteit van de Oekraïense defensie-industrie zal in 2025 ongeveer 35 miljard EUR bedragen. Hiertoe zou Oekraïne gebruik kunnen maken van de EU-lening die deel uitmaakt van het door de G7 geleide initiatief voor versnelde terbeschikkingstelling van uitzonderlijke opbrengsten (ERA-initiatief). De Commissie zal alle nodige maatregelen nemen om de financiering in het kader van dit instrument, en in het kader van de faciliteit voor Oekraïne, vervroegd beschikbaar te stellen, teneinde de macro-economische handelingsruimte van Oekraïne te maximaliseren. De vervroegde terbeschikkingstelling via het ERA-initiatief zal Oekraïne in staat stellen de uitgaven voor militaire behoeften te verhogen en prioriteit te geven aan het plaatsen van orders bij de Oekraïense en Europese defensie-industrie. Bovendien zou het nieuwe SAFE-programma (*Security Action for Europe*) de Oekraïense defensie-industrie in staat stellen op dezelfde voet als de EU-industrie deel te nemen aan gezamenlijke aankopen.
- Er is meer militaire mobiliteit nodig om de levering van militaire bijstand soepeler te laten verlopen. De militaire mobiliteitscorridors van de EU moeten zich uitstrekken tot in Oekraïne, wat de interoperabiliteit zou vergroten en zou dienen als extra veiligheidsgarantie om toekomstige agressie te ontmoedigen.
- Betere toegang tot de ruimtevaartactiva en -diensten van de EU zou een belangrijke factor kunnen zijn bij het versterken van de defensiecapaciteiten van Oekraïne. De EU moet gevolg geven aan het verzoek van Oekraïne om deel te nemen aan het ruimtevaartprogramma van de EU, met inbegrip van toegang tot in de ruimte gestationeerde overheidsdiensten op het gebied van plaatsbepaling, navigatie en tijdsbepaling, communicatie en aardobservatie. De EU moet ook de Oekraïense toegang tot diensten financieren die kunnen worden verleend door in de EU gevestigde commerciële aanbieders, met inbegrip van start-ups en scale-ups, ter ondersteuning van en op verzoek van de Oekraïense strijdkrachten. Dit zal Oekraïne helpen weerbaarder te worden door de diversificatie van bronnen van in de ruimte gestationeerde diensten. Daarnaast moeten de EU en haar lidstaten nauw samenwerken met Oekraïne op het gebied van de bescherming van strategische activa (bv. cyberdreigingen gericht op ruimteactiva) en Oekraïne uitnodigen om deel te nemen aan het EU-centrum voor informatie-uitwisseling en -analyse (ISAC) over de ruimtevaartindustrie.

Het coördinatieplatform van de Militaire Staf van de EU draagt reeds bij tot de coördinatie van de militaire steun van de lidstaten aan Oekraïne, in samenwerking met de contactgroep voor de

verdediging van Oekraïne en de NAVO-veiligheidsbijstand en -training voor Oekraïne. Om deze werkzaamheden te benadrukken en te versterken met meer industriële samenwerking tussen de EDTIB en de Oekraïense defensie-industrie, zal de EU aan Oekraïne voorstellen een transversale taskforce op te zetten.

b. Oekraïne betrekken bij EU-initiatieven voor de ontwikkeling van defensievermogens en de integratie van de respectieve defensie-industrieën

De afgelopen drie jaar hebben Oekraïne gestimuleerd om zijn militaire capaciteit snel te ontwikkelen. Oekraïne gebruikt zijn ervaringen in de frontlinie om apparatuur voortdurend aan te passen en te upgraden en is nu op een punt aanbeland waarop Oekraïne het grootste laboratorium voor defensie- en technologie-innovatie ter wereld is geworden. Nauwere samenwerking tussen de Oekraïense en de Europese defensie-industrie zal de overdracht van kennis uit de eerste hand mogelijk maken over de wijze waarop innovatie het best kan worden toegepast om militaire superioriteit op het slagveld te bereiken, onder meer door de productie snel op te schalen en de bestaande vermogens te actualiseren.

De EDTIB blijft echter een voortrekkersrol spelen bij de ontwikkeling van meer geavanceerde grootschalige defensiesystemen en -technologieën. De integratie van de Oekraïense defensie-industrie in de EDTIB zal het land helpen om op te schalen, te moderniseren, te consolideren en kostenefficiënte defensieproducten op de wereldmarkt aan te bieden.

De snelle vaststelling van de EDIP-ontwerpverordening is daarom een topprioriteit. Zodra hierover een akkoord is bereikt, zal het de weg vrijmaken voor de integratie van Oekraïne in de Europese markt voor defensie-uitrusting door middel van een specifiek instrument voor steun aan Oekraïne (USI) en door de activiteiten van het programma open te stellen voor deelname van Oekraïne — in overeenstemming met wat nu voor SAFE wordt voorgesteld, volgens de verschillende modaliteiten van dat instrument. In dit verband zou het EU-bureau voor defensie-innovatie in Kyiv kunnen worden opgeschaald om de industriële samenwerking op defensiegebied uit te breiden, zodat de EU de oorlogservaring van Oekraïne kan ondersteunen en ervan kan profiteren, en de directe investeringen van EU-ondernemingen in de Oekraïense industriële defensiemarkt verder kan stimuleren. Voorts bevelen de Commissie en de hoge vertegenwoordiger de lidstaten aan het EDA opdracht te geven de deelname van Oekraïne aan zijn activiteiten uit te breiden, met inbegrip van de EU-innovatiehub voor defensie. De deelname van Oekraïne aan PESCO-projecten en aan samenwerkingsmogelijkheden die voortvloeien uit de gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie (CARD), moet ook worden aangemoedigd.

De daaruit voortvloeiende interactie op stafniveau en de samenwerking tussen de EU, de lidstaten en Oekraïne zou Oekraïne in staat stellen een deel van zijn ervaringen met intensieve oorlogsvoering over te dragen aan de EU. De lessen zouden op hun beurt informatie opleveren en de identificatie van toekomstige defensiebehoeften door de lidstaten ondersteunen.

6. EEN STERKE EN INNOVATIEVE DEFENSIE-INDUSTRIE IN EUROPA

De Europese defensie-industrie is een onmisbare voorwaarde voor defensiegereedheid en geloofwaardige afschrikking. Hoewel verschillende defensiebedrijven in de EU wereldwijd concurrerend zijn, vertoont de industriële defensiebasis van de EU nog steeds structurele zwakke punten. Op dit moment is de Europese defensie-industrie niet in staat defensiesystemen

en -uitrusting te produceren in de hoeveelheden en met de snelheid die de lidstaten nodig hebben. De sector blijft te versnipperd, met dominante nationale spelers die voornamelijk op de binnenlandse markten actief zijn. De sector heeft ook te lijden gehad van te lage investeringen en er is behoefte aan meer investeringen in en afname van producten bij de industriële sector van de EU. Om de defensie-industrie te helpen deze zwakke punten te overwinnen, zal bij de herziening van de voor 2026 geplande EU-richtlijn betreffende overheidsopdrachten op defensie- en veiligheidsgebied rekening worden gehouden met de aanbeveling van het kompas voor concurrentievermogen om een Europese voorkeur in te voeren.

Investeren in de Europese defensiegereedheid waarborgt niet alleen onze vrede van morgen, maar is ook een factor in onze ambitie om het concurrentievermogen van de Europese industrie te vergroten. Dit alles biedt nieuwe kansen aan bestaande waardeketens of productiecapaciteiten in onze traditionele industrieën (automobiel-, staal-, aluminium- of chemische industrieën) door herbestemming en door het laten groeien van de voetafdruk van de industriële defensiebasis. Tegelijkertijd kunnen nieuwe ecosystemen en waardeketens voor geavanceerde technologieën — zoals AI of geavanceerde elektronica — hun weg vinden naar zowel civiele als militaire toepassingen.

Via gericht beleid moet de EU de Europese defensie-industrie ondersteunen in zes strategische richtingen: a) het ondersteunen, versterken en bevorderen van de industriële capaciteit in de hele EU; b) het veiligstellen van de levering van kritieke industriële input en het verminderen van de afhankelijkheid; c) het tot stand brengen van een ware EU-brede markt voor defensie-uitrusting; d) het vereenvoudigen van de bestaande regels en het verminderen van de administratieve rompslomp; e) het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling om innovatie te bevorderen; en f) het behouden, aantrekken en ontwikkelen van talent, en het verbeteren van vaardigheden en expertise in de defensiesector.

Samenvoegen van de vraag voor opschaling van de productiecapaciteit van de defensie-industrie

Een aanzienlijke uitbreiding van de Europese productiecapaciteit van de defensie-industrie is een voorwaarde voor de lidstaten om de nu ontbrekende kritieke vermogens te kunnen verwerven. Naast het oplossen van problemen in de toeleveringsketen en het aanpakken van logistieke knelpunten is het opschalen van de productiecapaciteit afhankelijk van bedrijven met een gestage stroom solide, meerjarige orders om investeringen in extra productielijnen te sturen.

Langetermijnorders zijn de beste manier om de voorspelbaarheid voor de Europese defensie-industrie te vergroten en de nodige investeringssignalen voor de lange termijn te geven, zoals blijkt uit het instrument voor de versterking van de Europese defensie-industrie door middel van gemeenschappelijke aanbestedingen (Edirpa). Ter ondersteuning van deze behoefte kan de EU enerzijds een meer systematische samenvoeging van de vraag van de lidstaten in het kader van het EDA bevorderen om gezamenlijke aankopen op grote schaal voor te bereiden en te structureren op basis van meerjarige contracten die door EU-instrumenten worden ondersteund. Anderzijds kunnen de Commissie en het EDA, in samenwerking met de lidstaten, de dialoog met de industrie versterken om hen voorspelbaarheid te bieden en beter te kunnen anticiperen op de gecombineerde behoeften, zodat elke industriële speler een productieplanning kan opzetten die bijdraagt tot het voorzien in de totale behoefte. Deze dynamische uitwisseling van informatie over de verwachte vraag en de opschaling van de

productie zou de EU op haar beurt ook in staat stellen de steunmaatregelen daar beter op af te stemmen, om zo gezamenlijke aankopen en industriële opschaling te stimuleren.

Daarnaast is de beschikbaarheid van Europese defensie-uitrusting op het gewenste moment en in de gewenste hoeveelheden een voorwaarde voor meer veiligheid, minder afhankelijkheid en een stevigere concurrentiepositie van de Europese industriële defensiebasis. In overeenstemming met het EDIP-voorstel is de EU voornemens een proefproject te starten om geleidelijk een Europees mechanisme voor militaire verkoop op te zetten om de beschikbaarheid van defensieproducten uit Europa te vergroten en de levertijden te verkorten.

Vermindering van de afhankelijkheid en waarborging van de voorzieningszekerheid

Het vergroten van de veerkracht van de defensiewaardeketens in de EU is ook van cruciaal belang voor de defensiegereedheid. De Commissie heeft het waarnemingscentrum voor kritieke technologieën voor ruimtevaart- en defensiewaardeketens opgericht om kennis te vergaren over de respectieve kritieke punten en deze systematisch te monitoren, en om stappenplannen voor desbetreffende technologieën te ontwikkelen.

In de defensiesector is de toegang van de industrie tot kritieke inputs een belangrijke factor. Als de Europese markt slechts van één of een handvol leveranciers van belangrijke goederen, diensten of andere inputs afhankelijk is, moeten EU-beleid en -investeringen gericht zijn op het waarborgen van de Europese economische veiligheid door de mogelijkheid dat afhankelijkheden of economische dwang als wapen worden gebruikt, tot een minimum te beperken. Zo zal de Commissie in het kader van de strategische dialoog met de Europese defensie-industrie, ondersteund door het EDA, trachten duidelijk aan te geven welke kritieke grondstoffen en belangrijke componenten (bv. chips) het meest kritiek zijn en welke maatregelen er kunnen worden genomen om met EU-steun te zorgen voor diversificatie van de leveringsbronnen.

Tegelijkertijd zal de geplande oprichting van een platform voor de gezamenlijke aankoop van kritieke grondstoffen bijdragen tot een kosteneffectieve en zekere toelevering. De EU zal ook steun verlenen aan de ontwikkeling van eigen alternatieven voor technologieën, componenten en processen waar wij controle over moeten hebben (bv. via EDF-projecten of kaders voor tweërlei gebruik). De EU kan, waar nodig, vormen van technologieoverdracht onderzoeken en bevorderen, om te profiteren van geavanceerde technologieën en geavanceerd onderzoek, en een aanzet geven tot een langetermijninspanning om het vraagstuk van aan technologieën uit derde landen opgelegde beperkingen aan te pakken.

Werken aan een ware EU-brede markt voor defensie-uitrusting door de regels te vereenvoudigen en te harmoniseren

Zoals in het Letta-verslag wordt aangetoond, is het pleidooi voor een EU-brede markt voor defensie-uitrusting alleen maar krachtiger en urgenter geworden. De lidstaten kopen, in vergelijking met tien jaar geleden, tot vier keer meer uitrusting in, vaak bij leveranciers van buiten de EU. Geen enkele Europese nationale defensiemarkt heeft echter de omvang die nodig is om de Europese defensie-industrie voldoende op te kunnen schalen.

De lidstaten moeten volledig kunnen vertrouwen op de EDTIB en de Europese toeleveringsketens voor defensie, met name in tijden van crisis en conflict. Dit betekent gegarandeerde toegang tot defensieproducten, componenten en reserveonderdelen door middel van een alomvattende regeling voor voorzieningszekerheid.

Een echt functionerende EU-brede markt voor defensie-uitrusting zou een van de grootste binnenlandse defensiemarkten ter wereld zijn. Een dergelijke markt zou bijdragen tot de verwezenlijking van belangrijke doelstellingen zoals mondiaal concurrentievermogen, gereedheid en industriële opschaling. EDTIB-bedrijven zouden in de hele EU een grotere industriële voetafdruk op defensiegebied kunnen hebben, ook in de lidstaten die dicht bij de meest acute veiligheidsdreiging gelegen zijn. Het zou ook de marktkansen in de lidstaten vergroten door middel van grensoverschrijdende industriële samenwerkingen, fusies en overnames of start-ups, waardoor de productie van defensieproducten in de EU zou worden gestimuleerd.

Vereenvoudiging en harmonisatie van de regelgeving moeten gericht zijn op regels en procedures voor overheidsopdrachten op defensiegebied, de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de EU, wederzijdse erkenning van nationale certificeringsvergunningen en de verlening van vergunningen. Daarnaast moeten de gevolgen voor de defensie-industrie van EU-beleid en -regelgeving die niet specifiek zijn voor defensie, worden geëvalueerd.

Defensie transformeren door disruptieve innovatie

Het potentieel van sommige technologieën voor superioriteit op defensiegebied is een belangrijke hefboom die dringend op Europees niveau moet worden versterkt. Nieuwe technologieën zorgen voor fundamentele veranderingen van de aard van oorlogvoering in verschillende domeinen. AI, cloud- en kwantumcomputing, geavanceerde en beveiligde connectiviteit, autonome systemen en alternatieve energiebronnen zijn inderdaad in staat om traditionele benaderingen van oorlogsvoering te verstoren en te transformeren. Innovaties op het gebied van dronetechnologie dicteren nu al de manier waarop gevechten worden geleverd, en de rol van robotica wordt waarschijnlijk alleen maar belangrijker, wat te zien is in de manier waarop autonome grondvoertuigen bij de eerste gevechtshandelingen als eerste “troepen” worden ingezet. Deze machines, die verkenningsmissies en directe aanvallen kunnen uitvoeren en logistieke ondersteuning kunnen bieden, hebben al een impact op het slagveld. De ontwikkeling van militaire, met AI aangestuurde robots bevindt zich nog in een vroeg stadium en er zijn voor Europa voldoende mogelijkheden om een vooraanstaande rol te spelen op het gebied van robotwapens en de software die daarvoor nodig is. Er is echter maar weinig tijd om deze kans te grijpen, omdat strategische concurrenten en rivalen ook stevig investeren in deze gebieden, evenals in nieuwe technologisch complexe segmenten zoals hypersonische raketten, gerichte-energiewapens en oorlogsvoering op de zeebodem en in de ruimte.

De lidstaten hebben de Europese defensie-industrie nodig om deze producten en technologieën sneller en op grote schaal te kunnen ontwerpen, ontwikkelen, vervaardigen en leveren. In het kader van de aanzienlijk hogere defensie-uitgaven moet een groter aandeel worden geïnvesteerd in onderzoek en ontwikkeling op defensiegebied en in technologie, waarbij de inspanningen en middelen moeten worden geconcentreerd op gemeenschappelijke Europese projecten. De EU moet de ontwikkeling van nieuwe en innovatieve industriële processen ondersteunen, zoals gedistribueerd ontwerp en gedistribueerde productie, additieve productie en het gebruik van AI. Daartoe kunnen de EU-regeling voor defensie-innovatie (Eudis) en de EU-innovatiehub voor defensie (HEDI) worden gebruikt. Zo stelt Eudis, de regeling die is ontwikkeld in het kader van het EDF, met een budget van 2 miljard EUR, diensten ter ondersteuning van innovatie voor afzonderlijke entiteiten voor, onder meer door matchmaking met investeerders, partners en eindgebruikers, en ondersteunt het test- en valideringsprocessen van innovatieve producten en technologieën. Met meer financiering zou het EDA deze innovatiehub kunnen gebruiken om gelijktijdige experimenten uit te voeren om zo door middel

van versnelde ontwikkelingsprocessen de meest innovatieve oplossingen sneller te kunnen bevorderen en integreren in bestaande of nieuwe vermogens. Tegelijkertijd financiert de Commissie de eigenvermogensfaciliteit voor defensie van het Europees Investeringsfonds (EIF), waarmee durfkapitaal- en private-equityfondsen worden ondersteund die investeren in Europese bedrijven die innovatieve defensietechnologieën met potentieel voor tweërlei gebruik ontwikkelen.

Op het gebied van *deep tech* is er nog amper een onderscheid tussen civiele en militaire toepassingen te zien. Dit heeft ertoe geleid dat innovatieve civiele start-ups en desbetreffende O&I-resultaten een cruciale rol spelen bij de ontwikkeling van geavanceerde oplossingen die de militaire vermogens aanzienlijk kunnen verbeteren en de operationele gereedheid kunnen vergroten. Hoewel Europa een technologische grootmacht is, vertaalt dit zich nog niet in een vermogen om het potentieel van technologie ten volle te benutten om militaire superioriteit te bereiken. Daarom is het dringend noodzakelijk dat de EU haar totale innovatieve capaciteit mobiliseert en op dit gebied aanzienlijk gaat investeren om weer voorop te lopen en zo technologische afhankelijkheid te voorkomen.

De EU zal komen met een technologisch stappenplan voor de bewapening van Europa, waarin investeringen in geavanceerde technologische vermogens voor tweërlei gebruik op EU-, nationaal en particulier niveau worden gestimuleerd. In een eerste fase zal de EU zich toespitsen op AI en kwantumtechnologie. De Commissie zal er ook voor zorgen dat de Europese Innovatieraad en het geplande TechEU-fonds voor scale-ups zullen investeren in technologieën voor tweërlei gebruik.

Kmo's spelen als behendige aanbieders van disruptieve technologie en innovatie een steeds belangrijkere rol binnen de defensiegemeenschap. De Commissie heeft daarom actie ondernomen om een actievere bijdrage van kmo's aan O&I op defensiegebied in de EU te ondersteunen, met name door specifieke EDF-oproepen voor kmo's te doen en tegelijkertijd hun deelname aan alle andere projecten aan te moedigen. Grensoverschrijdende samenwerking met kmo's is een van de gunningscriteria van het EDF-programma en er zijn financiële bonussen verbonden aan de mate van betrokkenheid van kmo's bij ontwikkelingsacties. In de EDF-oproepen van 2023 vertegenwoordigden de deelnemende kmo's ongeveer 50 % van het totale aantal entiteiten en vroegen zij 30 % van het totale aangevraagde subsidiebedrag aan. Voor de periode 2023-2027 wordt geraamd dat het EDF tot 840 miljoen EUR aan financiering aan kmo's zou moeten toekennen. Daarnaast zou het EDIP voorzien in de oprichting van een fonds voor de versnelde transformatie van defensietoeleveringsketens (FAST). Dit nieuwe financieringsinstrument zou een veelvoud van de door het EDIP aan het initiatief toegewezen begroting aan leningen of investeringen in aandelenkapitaal kunnen genereren.

De EU moet haar algemene innovatiecapaciteit mobiliseren en aanzienlijke investeringen doen om haar voorsprong te herwinnen, te voorkomen dat zij technologisch afhankelijker wordt en de vruchten te plukken van de overloopeffecten in andere sectoren van de economie. In Europa zijn al enkele nieuwe innovatieve spelers actief op het gebied van defensietechnologie. Om de opkomst van Europese spelers op het gebied van defensietechnologie te versnellen, moet het regelgevingsklimaat bevorderlijk zijn voor het nemen van risico's. De Commissie zal de dialoog met nieuwe spelers op het gebied van defensie en particuliere investeerders intensiveren om voorstellen te doen voor maatregelen voor vereenvoudiging van de regelgeving en een grotere beschikbaarheid van risicokapitaal en kansen voor het bedrijfsleven.

Vaardigheden en talent om te innoveren

Om de vermogenskloof te dichten, moet de volledige vermogensontwikkelingscyclus in de defensiesector worden aangepakt: van onderzoek en acquisitie tot exploitatie en onderhoud. Het succes van deze aanpak hangt af van de beschikbaarheid van technologische vaardigheden en innovatief talent binnen de defensie-industrie, waaronder de partijen in de toeleveringsketen, variërend van kmo's tot hoofdcontractanten. Hoewel binnen de Europese defensiesector geschoolde en gespecialiseerde werknemers actief zijn, is een grootschalige industriële opschaling van de defensiesector alleen mogelijk als de sector veel meer talent weet aan te trekken, op te leiden, in dienst te nemen, bij te scholen en om te scholen, variërend van monteurs tot ingenieurs en gespecialiseerde deskundigen. De vaardigheidsunie voorziet in een vaardigheidsgarantie voor werknemers in sectoren waar sprake is van reorganisaties of die het risico lopen werkloos te worden, zodat zij hun loopbaan in andere sectoren, waaronder defensie, verder kunnen ontwikkelen. Geavanceerde STEM-vaardigheden (wetenschap, technologie, engineering en wiskunde) zijn essentieel voor de ontwikkeling van vermogens van de volgende generatie, zoals ook wordt benadrukt in de vaardigheidsunie, met name op het gebied van veiligheid en defensie.

De snelle en complexe evolutie van technologieën creëert kansen voor nieuwe soorten banen en vereist nieuwe vaardigheden. Werknemers in de defensie-industrie moeten leren gegevens doeltreffend te verwerken, toepassen en verspreiden, en nieuwe technologieën leren toepassen op nieuwe vermogensgebieden, zoals autonome systemen, cyberbeveiligingssystemen, intelligente informatiesystemen of krachtige computersystemen. De Europese defensie-industrie zal moeten concurreren met andere sectoren om werknemers met deze (vergelijkbare) vaardigheden, terwijl de uitbreiding van de industrie tegelijkertijd kansen biedt voor omscholing of bijscholing voor mensen uit andere industriële sectoren wiens banen overbodig zijn geworden.

7. HOGERE UITGAVEN AAN DEFENSIE

De defensie-uitgaven van de lidstaten zijn sinds 2021 met meer dan 31 % gestegen, tot 1,9 % van het gecombineerde bbp van de EU, of 326 miljard EUR, in 2024. Specifiek werd in 2024 het ongekeerde bedrag van 102 miljard EUR geïnvesteerd in defensie, wat neerkomt op bijna een verdubbeling van het in 2021 uitgegeven bedrag. Toch blijven de Europese defensie-uitgaven over het geheel genomen enorm achter bij wat de VS en, zorgwekkender, Rusland of China uitgeven. Voor de wederopbouw van de Europese defensie zullen gedurende een lange periode enorme investeringen nodig zijn, zowel in de publieke als in de particuliere sector.

Met het ReArm Europe-plan heeft de Commissie vijf pijlers vastgesteld om de Europese defensie-uitgaven snel en aanzienlijk te verhogen.

Deze vijf pijlers zullen helpen bij de aanpak van de meest urgente behoeften en bij de vermindering van de gevolgen van te weinig investeringen in het verleden.

1) Een nieuw, specifiek financieel instrument ter ondersteuning van de defensie-investeringen van de lidstaten

Gezien de urgentie stelt de Commissie op grond van artikel 122 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een nieuwe EU-verordening voor om de lidstaten leningen te

verstrekken die door de EU-begroting worden ondersteund. Met het SAFE-instrument (*Security Action for Europe*) wordt op krachtige wijze een aanzienlijke toename van de investeringen van de lidstaten in de Europese defensievermogens ondersteund, nu en in de loop van dit decennium, tot een maximum van 150 miljard EUR.

SAFE zal de Europese defensie-industrie ondersteunen door middel van gemeenschappelijke aankopen, waarbij ten minste twee landen betrokken zijn, waarvan de ene een lidstaat is die financiële bijstand van SAFE ontvangt en de andere een andere lidstaat, een EVA-staat, een lid van de EER of Oekraïne kan zijn. Deze gemeenschappelijke aankopen zouden betrekking hebben op de prioritaire vermogens en middelen die door de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad van 6 maart 2025 zijn vastgesteld. Voor de eenvoudigere en urgentere van deze vermogens, zoals munitie of militaire mobiliteit, zouden subsidiabiliteitsvoorwaarden gelden die vergelijkbaar zijn met die van het Edirpa-programma. Complexere en hightechsystemen, zoals AI of luchtafweer, zouden aan strengere voorwaarden worden onderworpen, geïnspireerd door de wetgevingsbesprekingen over het EDIP, in het licht van de strengere vereisten voor strategische autonomie.

Er zijn toewijzingen beschikbaar voor alle lidstaten. Deze zullen vraaggebaseerd zijn en berusten op nationale plannen voor de defensie-industrie. Zodra de respectieve plannen zijn goedgekeurd en de leningsovereenkomst is ondertekend, is voorfinanciering beschikbaar.

Het instrument omvat bepalingen om gemeenschappelijke aankopen verder te stimuleren en te vergemakkelijken, zoals de mogelijkheid om bestaande kaderovereenkomsten en contracten voor nieuwe partners open te breken en een btw-vrijstelling voor door SAFE gefinancierde aankopen. Dit bevordert ook het toepassen van gemeenschappelijke normen.

Entiteiten en producten uit andere partnerlanden kunnen in aanmerking komen voor gemeenschappelijke aankopen op grond van een overeenkomst met de Unie over financiële voorwaarden en voorzieningszekerheid.

2) De gecoördineerde activering van de nationale ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact

In de mededeling van de Commissie over het opnemen van hogere defensie-uitgaven in het kader van het stabiliteits- en groeipact wordt voorgesteld de nationale ontsnappingsclausule door alle lidstaten gecoördineerd te activeren om extra flexibiliteit voor hogere defensie-uitgaven te creëren.

Deze flexibiliteit maakt een afwijking van het overeengekomen uitgavenpad mogelijk die gelijk is aan de stijging van de defensie-uitgaven (met inbegrip van zowel investeringen als lopende uitgaven) sinds 2021. Er wordt een periode van vier jaar overwogen (die kan worden verlengd). Dankzij deze flexibiliteit zouden de lidstaten extra defensie-uitgaven kunnen mobiliseren tot 1,5 % van het bbp. Op basis van prognoses van een geleidelijke uitvoering zouden de defensie-investeringen de komende vier jaar kunnen oplopen tot ten minste 800 miljard EUR, met inbegrip van de uitgaven die worden gefinancierd uit de 150 miljard EUR van SAFE, die automatisch subsidiabel zijn op grond van de nationale ontsnappingsclausules.

3) De bestaande EU-instrumenten flexibeler maken om meer defensie-investeringen mogelijk te maken

Op korte termijn kan de EU meer doen om de dringende behoefte aan meer Europese defensie-investeringen met de EU-begroting te ondersteunen.

Het cohesiebeleid draagt reeds bij tot de defensie- en veiligheidsvermogens. Hieronder worden veiligheids- en defensiegerelateerde investeringen gefinancierd die bijdragen tot regionale ontwikkeling, aangezien de defensie-industrie vaak O&O- en industriële ecosystemen creëert die de Europese regio's en gemeenschappen ten goede komen.

Nationale, regionale en lokale overheden kunnen op vrijwillige basis de tussentijdse evaluatie van het cohesiebeleid gebruiken om in het kader van hun huidige programma's middelen toe te wijzen aan nieuwe prioriteiten, waaronder de versterking van de defensie- en veiligheidsvermogens.

In het kader van de tussentijdse evaluatie van de programma's voor de periode 2021-2027 zal de Commissie volgende week een pakket maatregelen voorstellen om hiervoor de benodigde flexibiliteit en stimulansen te bieden.

De ontwikkeling van een sterke en veerkrachtige Europese defensie-industrie zal het Europese concurrentievermogen ondersteunen en de regionale ontwikkeling en economische groei bevorderen.

4) Bijdragen van de Europese Investeringsbank

De Europese Investeringsbank speelt een duidelijke en beslissende rol bij de financiering van de Europese defensie-industrie. Het actieplan voor de veiligheids- en defensie-industrie van de EIB-groep was een belangrijke eerste stap en de uitvoering daarvan moet worden versneld.

Daarnaast is de EIB voornemens wijzigingen door te voeren om het toepassingsgebied van haar defensiegerelateerde financiering verder uit te breiden. De EIB zal haar jaarlijkse investeringsbijdrage verdubbelen tot 2 miljard EUR voor de financiering van projecten zoals drone-, ruimtevaart-, cyberbeveiligings- en kwantumtechnologie, militaire faciliteiten en civiele bescherming. Zij stelt een verdere aanpassing van de subsidiabiliteitscriteria van de groep voor om ervoor te zorgen dat uitgesloten activiteiten nauwkeuriger worden gedefinieerd en een zo beperkt mogelijk toepassingsgebied hebben, teneinde deze af te stemmen op de nieuwe beleidsprioriteiten van de EU. Tot slot zal zij een herziening van haar operationele kader voorstellen en het tijdelijke strategisch Europees veiligheidsinitiatief vervangen door een specifieke transversale beleidsdoelstelling om bij te dragen tot de vrede en veiligheid in Europa, met een ambitieuze financiële en kapitaaltoewijzing. Dit zijn verdere stappen in de goede richting.

5) Het mobiliseren van particulier kapitaal

Het stimuleren van overheidsinvesteringen in de defensie-industrie is essentieel, maar niet voldoende. Europese ondernemingen, met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen en midcap-ondernemingen, moeten betere toegang krijgen tot kapitaal, met inbegrip van garantie-instrumenten om de risico's van investeringen te verminderen, zodat zij hun oplossingen naar een industriële schaal kunnen brengen en zo de industriële opschaling stimuleren die Europa nodig heeft.

De financiële sector toont een groeiende belangstelling voor defensie. De defensiesector blijft echter een onderbediende markt als gevolg van beperkingen in het investeringsbeleid van

openbare en particuliere financiële instellingen. De toegang tot financiering blijft een belangrijk punt van zorg voor 44 % van de kmo's in de defensiesector, een veel hoger percentage dan in het geval van kmo's die op de civiele markt actief zijn. Zij hebben minder kansen dan in de Verenigde Staten of het Verenigd Koninkrijk, en Amerikaanse investeerders vertegenwoordigen 60 % van het totaal.

De spaar- en investeringsunie moet helpen bij het kanaliseren van aanvullende particuliere investeringen naar EU-prioriteiten, waaronder de defensiesector. Dit alleen al zou honderden miljarden extra aan investeringen per jaar in de Europese economie kunnen aantrekken, wat de concurrentiepositie versterkt. Daartoe komt de Commissie met een mededeling over een spaar- en investeringsunie.

De EU-verordening betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector (SFDR) bevat geen beletsels voor de financiering van de defensiesector. Zowel de financiële sector als de defensiesector kunnen echter baat hebben bij aanvullende verduidelijkingen over de toepassing van de SFDR. De Commissie zal in het kader van de herziening van de SFDR de nodige verduidelijking geven over het verband tussen defensie en de investeringsdoelstellingen van het duurzaamheidskader.

6) Financiële voorspelbaarheid

De Commissie zal blijven zoeken naar aanvullende financieringsbronnen op EU-niveau voor defensie en overige elementen en opties om de financiering voor de Europese defensie-industrie aanzienlijk te stimuleren en de EDTIB te versterken.

Mocht de vraag van de lidstaten naar door de EU-begroting ondersteunde financiering op basis van leningen in het kader van SAFE groter zijn dan het aanbod, dan zal de Commissie blijven zoeken naar innovatieve instrumenten, zoals met betrekking tot het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM).

Gezien de urgentie en prioriteit voor Europa om zijn defensie weer op te bouwen, geschraagd door een concurrerende industriële defensiebasis, moet het volgende meerjarig financieel kader een alomvattend en robuust kader bieden ter ondersteuning van de defensie-industrie van de EU.

Het moet meer en betere gezamenlijke investeringen ondersteunen, van onderzoek naar en ontwikkeling van complexe systemen tot commercialisatie en aankoop, om zo de technologische soevereiniteit van Europa te vergroten.

8. MEER VEILIGHEID DOOR PARTNERSCHAPPEN

Veiligheidsuitdagingen hebben vaak mondiale gevolgen en vereisen internationale samenwerking. De grootschalige oorlog van Rusland tegen Oekraïne heeft een enorme impact tot buiten Europa. Hybride dreigingen en cyberaanvallen houden geen rekening met grenzen. Ook wat veiligheid in de ruimte en op zee betreft, bestaan grenzen niet. De EU moet daarom nauw samenwerken met internationale organisaties en partnerlanden om deze dreigingen doeltreffend aan te pakken.

Samenwerking met partners is ook van cruciaal belang om de uitdagingen van de Europese verdediging en defensie-industrie aan te pakken, onder meer om het aanbod van leveranciers

te diversifiëren en de afhankelijkheid te verminderen. De brede partnerschappen van de EU op het gebied van vrede, veiligheid en defensie zijn een belangrijke bron van kracht en weerbaarheid. De EU blijft zich ten volle inzetten voor het bevorderen van internationale samenwerking en het versterken van doeltreffend multilateralisme op alle niveaus. Wij zullen onze op maat gesneden partnerschappen met bilaterale, regionale en multilaterale partners over de hele wereld op een wederzijds voordelige manier verder uitbreiden en verfijnen om een breed scala van veiligheidsuitdagingen aan te pakken, onder meer op het gebied van vermogensontwikkeling en innovatie.

De EU zal een open architectuur in combinatie met variabele geometrie bevorderen, wat gelijkgestemde partners in staat stelt deel te nemen aan coöperatieve projecten en initiatieven op defensiegebied, zoals PESCO-projecten, die per geval zullen worden aangemoedigd. Dit zal bijdragen tot het verminderen van overmatige afhankelijkheid als gevolg van de afhankelijkheid van slechts één of een handvol leveranciers van essentiële goederen, diensten of andere inputs, en zal de Europese economische veiligheid vergroten en de Europese defensievermogens en het concurrentievermogen van de EU-markt voor defensiematerieel ontwikkelen en bevorderen.

De **NAVO** blijft de hoeksteen van de collectieve verdediging van haar leden in Europa. Samenwerking tussen de EU en de NAVO is een onmisbare pijler voor de ontwikkeling van de veiligheids- en defensiedimensie van de EU. De unieke instrumenten van de EU op het gebied van regelgevende bevoegdheden en financiële instrumenten helpen de 23 EU-lidstaten in de NAVO hun vermogensdoelstellingen te bereiken.

Een sterke trans-Atlantische band blijft van cruciaal belang voor de Europese verdediging. De **Verenigde Staten** eisen dat Europa meer verantwoordelijkheid neemt voor de eigen verdediging. Deze inspanningen zullen voortbouwen op de intensieve en brede trans-Atlantische toeleveringsketen, die beide partijen tot voordeel moet strekken. De bilaterale dialoog over veiligheid en defensie kan worden versterkt om de samenwerking op gebieden als cyberveiligheid, maritieme veiligheid en ruimtevaart verder te intensiveren, aanbestedingskwesties te bespreken en andere kwesties van wederzijds belang aan te pakken.

Het **Verenigd Koninkrijk** is een essentiële Europese bondgenoot waarmee de samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie in het wederzijdse belang moet worden versterkt, te beginnen met een potentieel partnerschap op het gebied van veiligheid en defensie. Voortbouwend op de bestaande robuuste afspraken kan de bilaterale samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie worden uitgebreid, van externe crisisbeheersing tot beleid voor de defensie-industrie.

Noorwegen is een volwaardige partner in de defensieprogramma's van de EU door zijn bijdrage aan de EU-begroting. Het onlangs gelanceerde veiligheids- en defensiepartnerschap biedt een alomvattend en gestructureerd politiek kader voor het intensiveren van de verdere dialoog en samenwerking.

Onze samenwerking met **Canada** is geïntensiveerd en moet verder worden versterkt, ook om de trans-Atlantische veiligheid te versterken. De bilaterale veiligheids- en defensiedialoog en het komende veiligheids- en defensiepartnerschap vormen de basis voor versterkte samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie, onder meer met betrekking tot respectieve initiatieven om de productie van de defensie-industrie te stimuleren.

De EU moet zich tot wederzijds voordeel blijven inzetten en blijven samenwerken op het gebied van veiligheid en defensie met alle gelijkgestemde **Europese, uitbreidings- en buurlanden** (waaronder Albanië, IJsland, Montenegro, de Republiek Moldavië, Noord-Macedonië en Zwitserland) om vrede, veiligheid en stabiliteit op ons continent en daarbuiten te bevorderen.

Turkije is een kandidaat-lidstaat voor toetreding tot de EU en al jarenlang partner op het gebied van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. De EU zal zich constructief blijven inzetten voor de ontwikkeling van een wederzijds voordelig partnerschap op alle gebieden van gemeenschappelijk belang, waarbij Turkije zich in gelijke mate zal inzetten om vooruitgang te boeken richting samenwerking inzake alle kwesties die voor de EU van belang zijn, overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van april 2024.

De EU moet ook de mogelijkheden onderzoeken voor industriële samenwerking op defensiegebied met **partners uit de Indo-Pacifische regio**, met name Japan, en Zuid-Korea waarmee in november vorig jaar veiligheids- en defensiepartnerschappen zijn gesloten, alsmede Australië en Nieuw-Zeeland.

De afgelopen jaren heeft de samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie met **India** zich ontwikkeld, onder meer via regelmatig veiligheids- en defensieoverleg. De EU en India zullen een veiligheids- en defensiepartnerschap verder onderzoeken. De EU blijft zich inzetten voor vrede en veiligheid in de Indo-Pacifische regio, met inbegrip van maritieme veiligheid, door traditionele en niet-traditionele veiligheidsdreigingen aan te pakken, de maritieme communicatieroutes te beschermen en de vrijheid van scheepvaart te waarborgen.

9. DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE DEFENSIE-INDUSTRIE

De geopolitieke context en het Europese dreigingslandschap veranderen ingrijpend en in een ongekend tempo. Sinds de top van Versailles in maart 2022 zijn de lidstaten het eens geworden over de noodzaak om een grotere verantwoordelijkheid voor defensie op zich te nemen. Er zijn al verschillende stappen gezet in de richting van intensievere samenwerking op defensiegebied. De toenemende dreiging waar Europa mee te kampen heeft, vereist echter dat de EU standvastig blijft, verenigd is en daadkrachtig, ambitieus en snel optreedt.

Dit witboek bevat een alomvattend plan om Europa te herbewapenen en zijn defensie-industrie op te bouwen om deze dreigingen aan te pakken, met name in de vorm van onmiddellijke maatregelen:

- de lidstaten wordt verzocht om uiterlijk eind april te verzoeken om de activering van de nationale ontsnappingsclausule;
- de Raad wordt verzocht de voorgestelde ontwerpverordening betreffende veiligheid en actie voor Europa (SAFE) met spoed vast te stellen;
- de medewetgevers wordt verzocht het programma voor de Europese defensie-industrie (EDIP) vóór de zomer vast te stellen, met inbegrip van het instrument voor steun aan Oekraïne (USI);
- de medewetgevers wordt verzocht zich met voorrang te buigen over de wijzigingen in het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling die uiterlijk eind maart 2025 zullen worden

voorgesteld. Na de tussentijdse evaluatie van het cohesiebeleid kunnen nationale, regionale en lokale overheden in het kader van hun huidige programma's op vrijwillige basis middelen toewijzen aan nieuwe prioriteiten, waaronder de versterking van de defensie- en veiligheidsvermogens;

- de lidstaten wordt verzocht de gezamenlijke defensieaankopen snel op te voeren overeenkomstig het streefcijfer van ten minste 40 % dat in de strategie voor de Europese defensie-industrie (EDIS) wordt voorgesteld, onder meer in het kader van het SAFE-instrument;
- de lidstaten wordt verzocht snel overeenstemming te bereiken over een ambitieus nieuw initiatief voor militaire steun aan Oekraïne, met inbegrip van artilleriemunitie, luchtafweer en "opleiding en toerusting";
- de Commissie zal de integratie van de Oekraïense defensie-industrie in de eengemaakte markt bevorderen, de uitbreiding van militaire mobiliteitscorridors naar Oekraïne ondersteunen en de toegang van Oekraïne tot in de ruimte gestationeerde overheidsdiensten van de EU onderzoeken;
- de Commissie roept de Raad van Gouverneurs van de Europese Investeringsbank op met urgentie meer steun te verlenen aan de Europese defensie-industrie, met name door de lijst van uitgesloten activiteiten verder te beperken en de omvang van de beschikbare financiering te verhogen;
- de Commissie zal onmiddellijk een strategische dialoog aangaan met de defensie-industrie, waarbij zij in voorkomend geval ook een beroep zal doen op de deskundigheid van het EDA of de Militaire Staf van de EU;
- de Commissie zal uiterlijk in juni 2025 een voorstel voor een omnibuspakket voor vereenvoudiging voor defensie indienen;
- de EU zal in 2025 een technologisch stappenplan voor de bewapening van Europa presenteren voor investeringen in geavanceerde technologische vermogens voor tweërlei gebruik;
- de Commissie en de hoge vertegenwoordiger zullen uiterlijk eind 2025 een gezamenlijke mededeling over militaire mobiliteit vaststellen, vergezeld van de nodige wetgevingsvoorstellen.

De EU is en blijft een vredesproject. Zij moet in staat zijn haar burgers te beschermen en haar belangen en de waarden waar zij voor staat, te verdedigen. Oekraïne verdient voortdurende militaire steun om zich te verdedigen tegen aanhoudende militaire agressie en om ervoor te zorgen dat het zich in de toekomst kan blijven verdedigen. Een toename van de defensie-investeringen zou positieve overloopeffecten hebben in de hele economie en bijdragen tot het concurrentievermogen, het scheppen van banen en innovatie in veel sectoren, van luchtvaart tot scheepsbouw, van staal- tot ruimtevaartindustrie en van vervoer tot AI. Als dit op de juiste manier wordt gedaan, kan dit leiden tot een grote sprong voorwaarts wat betreft de Europese weerbaarheid in een wereld van toenemende dreigingen.

Europa moet gedurfde keuzes maken en een defensie-unie opbouwen die door eenheid en kracht de vrede op ons continent waarborgt. Dat zijn wij verschuldigd aan onze NAVO-bondgenoten, aan Oekraïne en vooral aan onszelf, aan de Europese burgers en aan de waarden waar wij als Europa voor staan. De EU en haar lidstaten moeten deze historische uitdaging aangaan.
