

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3720

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Herziening Eurovignetrichtlijn voor CO₂-emissieklasse van zware bedrijfsvoertuigen met aanhangwagens (Kamerstuk 22 112, nr. 3719)
Fiche: Verordening ondersteuning munitieproductie

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening ondersteuning munitieproductie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad ter ondersteuning van de productie van munitie.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
3 mei 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023) 237
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0237>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Defensie in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Art. 114 en art. 173 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 3 mei 2023 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel voor een verordening gepubliceerd inzake de ondersteuning van munitieproductie (hierna: de *Act in Support of Ammunition Production* (ASAP)-verordening). De Commissie onderstreept dat de oorlog in Oekraïne de terugkeer markeert van intensieve oorlogsvoering op het Europese continent. De op vreedstijd geënte productiecapaciteit van de Europese defensie-industrie biedt onvoldoende handelingsvermogen voor de krijgsmachten van de Europese Unie (EU). De EU-lidstaten hebben baat bij een sterkere Europese defensie-industrie, die in staat is te voorzien in de aanzienlijk toegenomen behoefte van lidstaten. Zowel voor het aanvullen van de eigen voorraden, als voor het voortzetten en opschalen van steun aan Oekraïne. De noodzaak om de productiecapaciteit van de Europese defensie-industrie significant op te schalen is dan ook hoog.

Tijdens de jumbo-Raad Buitenlandse Zaken (jumbo-RBZ) van 20 maart jl. is de Raad overeengekomen via drie parallelle sporen de levering van grond-tot-grond munitie, artilleriemunitie en raketten (hierna ook: relevante defensieproducten) aan Oekraïne te vergroten en te versnellen, en de productiecapaciteit van de Europese defensie-industrie op te schalen. Spoor één ziet op het bevorderen van leveringen uit eigen voorraad. Spoor twee richt zich op het bevorderen van gezamenlijke aanschaf ten behoeve van Oekraïne. Het onderhavige voorstel is de uitwerking van het derde spoor, dat ten doel heeft de productiecapaciteit van de Europese defensie-industrie op te schalen.

De Commissie beoogt door middel van de inzet van EU-budget, (harmonisatie van) regelgeving en monitoring de industrie te ondersteunen bij het op korte termijn opschalen van de productiecapaciteit. In lijn met het politiek akkoord van de jumbo-RBZ richt het voorstel zich op het bevorderen van de productiecapaciteit van de Europese defensie-industrie van grond-tot-grond munitie, artilleriemunitie en raketten. De verordening is van tijdelijke aard en verloopt op 30 juni 2025. De verordening wordt voor 30 juni 2024 geëvalueerd.

Ter ondersteuning van de industrie wordt vanuit de EU-begroting een totaalbudget van € 500 mln. voorgesteld voor de periode van de geldigheid van de verordening, d.w.z. tot en met 30 juni 2025. Het financiële instrument ondersteunt acties die knelpunten in de productiecapaciteit en toebehorende toeleveringsketens aanpakken. In dit kader zijn zes acties geïdentificeerd die in aanmerking komen voor financiering. Ten eerste, het verbeteren van bestaande – of het opzetten van nieuwe – productiecapaciteit. Ten tweede, het tot stand brengen van grensoverschrijdende industriële samenwerking, o.a. ter verbetering van coördinatie op gebruik van grondstoffen of productiecapaciteit. Ten derde, het opbouwen en snel beschikbaar kunnen maken van opschaalbare productiecapaciteit. Ten vierde, het testen en waar mogelijk opnieuw certificeren van verouderde relevante defensieproducten. Ten vijfde, het trainen of (om)scholen van personeel voor inzet in de productieketen. En tot slot, het verbeteren van toegang tot financiering. Het instrument financiert 40% van de kosten van een actie. Het financieringspercentage wordt verhoogd met 10% indien wordt aangetoond dat nieuwe grensoverschrijdende samenwerking tot stand komt. Een verhoging van nog eens 10% is beschikbaar indien bedrijven toezeggen prioriteit te geven aan productie van relevante defensieproducten voor levering aan Oekraïne, of als deze bestelling wordt gedaan door minimaal drie lidstaten. De niet-gedekte kosten moeten op een andere wijze worden gefinancierd, anders kan geen aanspraak worden gemaakt op Uniefinanciering. Daarmee komt de totale investering naar verwachting tussen de € 750 mln. en € 1 mld. te liggen.

Betrokken ontvangers moeten publieke of private juridische entiteiten (hierna: bedrijven) zijn, die in de Unie of in een geassocieerd land¹ zijn gevestigd. Bedrijven die onder controle staan van entiteiten uit derde landen kunnen deelnemen indien de lidstaat, waarin het is gevestigd, garanties afgeeft dat betrokkenheid van het bedrijf niet in strijd is met de veiligheids- en defensiebelangen van de Unie. Producten die worden geproduceerd door bedrijven, die financiële steun krijgen via het instrument, mogen niet onderworpen zijn aan een beperking van (een bedrijf uit) een niet-geassocieerd derde land. Het instrument zal werken op basis van een werkprogramma, waarin de financieringsprioriteiten uiteen worden gezet. De Commissie beoordeelt de voorstellen van de bedrijven aan de hand van een aantal toekenningscriteria, zoals de mate waarin het voorstel bijdraagt aan het opschalen van de productiecapaciteit, het terugdringen van leveringstijden en het opzetten van grensoverschrijdende samenwerking.

De Commissie stelt voor dat lidstaten op eigen verzoek middelen in gedeeld beheer² over kunnen dragen aan het ASAP-instrument onder voorwaarden van de relevante bepalingen uit Verordening (EU) 2021/1060

¹ Geassocieerde landen zijn landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) die lid zijn van de Europese Economische Ruimte (EER). Dit zijn IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

² Dit betreft middelen waarbij de Commissie en lidstaten gezamenlijk het financieel beheer doen. Dit zijn 70% van de EU-middelen, waaronder de cohesie- en landbouwfondsen. Zie ook https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_nl.

(Common Provisioning Regulation) en het Financieel Reglement. Deze middelen zullen dan door de Commissie worden uitgegeven ten behoeve van de doelstellingen van de ASAP verordening, maar wel ten goede komen aan de lidstaat die ze beschikbaar heeft gesteld. Daarnaast mogen lidstaten bij de nieuwe – of herziening van huidige – herstel- en veerkrachtplannen maatregelen opnemen die bijdragen aan de doelstellingen van het ASAP-instrument. Via deze maatregelen kan meer budget beschikbaar komen ten behoeve van het opschalen van de productiecapaciteit.

De Commissie stelt tevens een «*Ramp-up Fund*» voor van € 50 mln. binnen het voorgestelde budget van in totaal € 500 mln. Dit is een zogenaamde «blendingsfaciliteit».³ Doelstelling van dit zogenaamde «*Ramp-up Fund*» is het verbeteren van toegang tot financiering voor defensiebedrijven. Het fonds kan bijvoorbeeld gebruikt worden om financiële risico's voor private en publieke kapitaalverstrekkers te verminderen zodat zij sneller genegen zijn financiering te verstrekken aan bedrijven in de defensiesector.

De Commissie stelt voor gebruik te maken van «prioritair aangemerkte orders», waarmee de Commissie een bedrijf kan opleggen een order voor relevante defensieproducten, of componenten daarvan, te accepteren of te prioriteren. Dit kan alleen op verzoek van een consortium van minimaal drie lidstaten dat relevante defensieproducten wil aanschaffen, of op verzoek van een lidstaat die een bestelling voor relevante defensieproducten plaatst voor levering aan Oekraïne. Ook moet de lidstaat waarin het bedrijf is gevestigd hiermee instemmen. Als aan deze voorwaarden is voldaan, maar een bedrijf weigert hier uitvoer aan te geven dan kan de Commissie een boete opleggen.

Ook stelt de Commissie voor dat onder bepaalde voorwaarden afgeweken kan worden van de aanbestedingsrichtlijn voor defensie en veiligheid,⁴ waardoor het bijvoorbeeld mogelijk wordt dat lidstaten aansluiten bij reeds bestaande raamovereenkomsten of aanpassingen kunnen worden gedaan aan de afgesproken kwantiteit in een raamovereenkomst, zonder dat dergelijke aanpassingen leiden tot een nieuwe Europese aanbestedingsprocedure. Daarnaast wijst de Commissie op al bestaande uitzonderingsgronden in de richtlijn betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd,⁵ om uitbreiding van werkploegendiensten mogelijk te maken. Dit kan volgens de Commissie de continuïteit van productie bevorderen.

De Commissie stelt verder voor om bepaalde defensie-gerelateerde producten, zoals munitie, uit te sluiten van de verplichting van voorafgaande toestemming voor de overdracht hiervan tussen EU-lidstaten. De voorgestelde uitzondering op de richtlijn⁶ heeft geen gevolgen voor de bevoegdheden van lidstaten betreffende de export van de betreffende producten.

³ Een dergelijke blendingsfaciliteit is mogelijk op basis van de bepalingen uit het Financieel Reglement in het kader van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF). Een blendingsfaciliteit is een kader voor samenwerking dat tussen de Commissie en instellingen voor ontwikkelingsfinanciering of andere openbare financiële instellingen kan worden opgezet om niet-terugbetaalbare vormen van steun te combineren met steun van andere openbare financiële instellingen of investeerders. Zie artikel 159 van het Financieel Reglement van de Unie (Verordening (EU, Euratom) 2018/1046) en overwegingen 226–236.

⁴ EU-richtlijn 2009/81.

⁵ Richtlijn 2003/88, artikel 17, lid 3.

⁶ Richtlijn 2009/43 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensie gerelateerde producten binnen de Gemeenschap.

Tot slot stelt de Commissie voor de productiecapaciteit van relevante defensieproducten van de Europese defensie-industrie in kaart te brengen en te monitoren. Daarbij wordt ook gekeken naar de positie van de respectievelijke bedrijven in de toeleveringsketen. De Commissie zal de productiecapaciteit blijven monitoren en beoordelen in hoeverre bedrijven in staat zijn te reageren op de snel toenemende vraag. Op basis van de inventarisatie stelt de Commissie een lijst op met defensieproducten, waaronder componenten en grondstoffen, die cruciaal zijn voor de productie van de relevante defensieproducten. Deze lijst dient ook als input voor het eventuele gebruik van prioritair aangemerkte orders. De Commissie kan bedrijven verzoeken binnen vijf dagen informatie aan te leveren over bijvoorbeeld de productiecapaciteit. De lidstaat waarin het bedrijf is gevestigd moet hiervoor toestemming geven aan de Commissie. Ook kan de Commissie lidstaten verzoeken aanvullende informatie te verschaffen.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen impact assessment opgesteld. Vanwege de urgentie om zo snel mogelijk met een voorstel te komen voor het opschalen van de productiecapaciteit, was er onvoldoende tijd om een impact assessment op te stellen.

2. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is voorstander van nadere Europese defensiesamenwerking, zowel op het gebied van capaciteitsontwikkeling en aanschaf van defensiematerieel, als op oefeningen en missies en operaties. Alleen door samen te werken kan Europa meer verantwoordelijkheid nemen voor de eigen veiligheid.⁷

De oorlog in Oekraïne heeft een grote impact op de veiligheidscontext en benadrukt de noodzaak om als Europa meer verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen veiligheid. Het kabinet onderstreept dan ook de noodzaak en de urgentie van een versterkt Gemeenschappelijk Veiligheid en Defensiebeleid (GVDB) van de EU.

De Russische aanval heeft de Europese tekortkomingen ten aanzien van de militair-industriële capaciteit blootgelegd. Deze tijd vraagt daarom om een actieve (internationale) industriepolitiek, waaronder meer maatwerk, gericht op een robuuste (Europese) defensiesector, waarbij wij snel kunnen handelen naar aanleiding van bijvoorbeeld geopolitieke veranderingen, veranderingen in de nationale veiligheidssituatie, technologische ontwikkelingen en/of verschuivingen in de (defensie)markt. Daarbij geldt dat een sterke Nederlandse Defensie Technologische en Industriële Basis (NLDTIB) een waardevolle bijdrage kan leveren aan de Europese Defensie Technologische en Industriële Basis.⁸

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Door de geleverde militaire steun aan Oekraïne zijn de (munitie)voorraden van de lidstaten afgenomen.⁹ Het is noodzakelijk de militaire steun aan Oekraïne voort te kunnen zetten en te intensiveren, en tegelijkertijd de

⁷ Defensienota 2022: Sterker Nederland, veiliger Europa (Kamerstuk 36 124, nr. 1).

⁸ Defensie Industrie Strategie in een nieuwe geopolitieke context. Kamerstuk 31 125, nr. 123.

⁹ Er kan geen inzicht worden geboden in hoeverre de voorraden zijn afgenomen, dat is operationeel vertrouwelijke informatie.

eigen voorraden aan te vullen. Het productievermogen van de EU defensie-industrie is daartoe op dit moment ontoereikend. Het kabinet onderschrijft dan ook de noodzaak op EU-niveau actie te ondernemen om de munitieproductiecapaciteit van de defensie-industrie in de EU op te schalen. Ook draagt een verhoogde munitieproductiecapaciteit bij aan het vermogen van Europa om meer verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen veiligheid.

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie voor financiële ondersteuning vanuit de EU-begroting van de Europese defensie-industrie voor het wegnemen van knelpunten voor het opschalen van de productiecapaciteit, dat het kernonderdeel vormt van deze verordening. Het instrument biedt een financiële impuls voor de defensie-industrie om hierop de nodige stappen te zetten.

Het kabinet verwelkomt dat het instrument – onder voorwaarden – open staat voor bedrijven die in de EU of geassocieerde landen zijn gevestigd maar die onder controle staan van bedrijven buiten de EU. Bedrijven uit lidstaten met een relatief open economie hebben hierdoor een eerlijke kans om ondersteuning te krijgen via het voorgestelde financiële instrument. Ook zal het kabinet zich inzetten voor het behoud van toekenningscriteria ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerking.

Het kabinet is nog niet overtuigd van de toegevoegde waarde van prioritair aangemerkte orders. Het beoogde effect van het mechanisme is om, in het licht van de urgente situatie, een sturend vermogen te hebben in ordervolgorde. Dit kan een positief effect hebben op de mate waarin lidstaten steun kunnen leveren aan Oekraïne. Daar staat echter tegenover dat dit een ingrijpende maatregel is en dat dit potentieel negatieve gevolgen voor de werking van de interne markt kan hebben. De Commissie krijgt hiermee de bevoegdheid om stevig in te grijpen in de markt, en dit kan potentieel zorgen voor een verstoring van Nederlandse bestellingen bij defensiebedrijven. Ook is de impact van ingrijpen in de toeleveringsketen op de eindproductie lastig te overzien. Bovendien kunnen de maatregelen schadelijk zijn voor de reputatie van Europese bedrijven, handelspolitieke consequenties hebben en internationale relaties schaden. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen inzetten op het opnemen van een aantal waarborgen om de potentiële negatieve effecten te mitigeren of ultimo inzetten op het verwijderen van het instrument. Een voorbeeld van een waarborg kan zijn dat toestemming moet worden verkregen van de lidstaat wiens order naar achter wordt geschoven, en/of dat inzet van het instrument alleen gebruikt kan worden voor leveringen aan Oekraïne. Daarnaast moet het instrument zo veel mogelijk in lijn zijn met andere Europese wetsvoorstellen waarover onderhandelingen lopen of zijn afgerond, zoals de Chips Act en het interne-marktnoodinstrument (SMEI). De verordening, en dus ook dit instrument, is van tijdelijke aard en zal tussentijds geëvalueerd worden. Op basis van die evaluatie bestaat de mogelijkheid om dit instrument daarna al dan niet voort te zetten.

Het kabinet staat positief tegenover de uitzonderingen op de richtlijn voor defensieaanbestedingen in dit voorstel. Hierdoor wordt tijdswinst geboekt doordat bij aansluiting van een lidstaat bij een bestaand raamcontract niet onderhandeld hoeft te worden over een (nieuw) contract. Tegelijkertijd onderkent het kabinet dat de Commissie in het voorstel strikte voorwaarden heeft opgenomen om gebruik te kunnen maken van deze uitzondering. Een dergelijke manier van afwijken van de aanbestedingsregels kan namelijk leiden tot verstoring van de interne markt en nadelige gevolgen hebben voor participatie van de Nederlandse Defensie Techno-

logische en Industriële Basis (NLDTIB) in internationale (Europese) waardeketens. Het is daarom belangrijk dat deze voorwaarden behouden worden in het voorstel. Wel zijn de voorwaarden die gesteld worden aan de samenwerkingsvorm nog niet voldoende helder geformuleerd om effectiviteit en bruikbaarheid van deze maatregel te kunnen beoordelen.

Het kabinet ziet toegevoegde waarde in het inventariseren en monitoren van de productiecapaciteit van de industrie. Dit maakt inzichtelijk op welke gebieden investeringen nodig zijn en maakt productie beter te plannen. Het kabinet zal zich inzetten voor het behoud van zeggenschap van lidstaten bij verzoeken van de Commissie en is geen voorstander van een informatieplicht van de lidstaten richting de Commissie, gezien dit kan gaan over commercieel of operationeel vertrouwelijke informatie. Ook acht het kabinet het van belang dat zorg wordt gedragen voor goede beveiliging van de geïnventariseerde informatie.

Het kabinet steunt het voorstel om lidstaten meer flexibiliteit te bieden om cohesiemiddelen, binnen de bepalingen van de verordening, in te zetten ten behoeve van de doelstellingen van de ASAP-verordening. In principe dient cohesiebeleid gericht te zijn op lange termijn structurele hervormingen en investeringen in innovatie, vergroening, digitalisering, menselijk kapitaal en sociale inclusie, maar deze crisis vraagt om uitzonderlijke maatregelen.

Volgens het voorstel van de Commissie kunnen lidstaten bij het aanpassen van hun herstel- en veerkrachtplan maatregelen toevoegen die ook bijdragen aan de doelen van het ASAP-voorstel. Het kabinet stelt vast dat de Commissie geen wijzigingen in de Herstel- en Veerkracht Faciliteit (HVF)-verordening voorstelt en dat eventuele wijzigingen in plannen van lidstaten daarmee nog steeds zullen worden getoetst aan de vereisten van de huidige HVF-verordening.

Het kabinet is het met de Commissie eens dat de defensie-industrie een goede toegang tot verschillende vormen van financiering moet hebben, bijvoorbeeld voor het opschalen van de productiecapaciteit. Het kabinet verwelkomt daarom het voorstel om een *Ramp-up Fund* in te richten. Als dit fonds financiële risico's voor verstrekkers van kapitaal aan defensiebedrijven vermindert, levert het fonds een bijdrage aan de noodzakelijke investeringen in de Europese defensie-industrie.

Het kabinet staat welwillend tegenover het voorstel om bepaalde defensie-gerelateerde producten uit te sluiten van de verplichting van voorafgaande toestemming voor de overdracht van de defensie-gerelateerde producten tussen EU-lidstaten. Als er voor de overdracht van (componenten van) munitie en raketten van een leverancier naar een afnemer in een andere EU-lidstaat geen voorafgaande toestemming nodig is, zal dit een positief effect hebben op grensoverschrijdende industriële samenwerking en toegang tot toeleveringsketens van defensiebedrijven.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het voorstel van de Commissie om acties financieel te ondersteunen die knelpunten in de productiecapaciteit en toebehorende toeleveringsketens aanpakken, is overwegend positief ontvangen door de lidstaten gezien de noodzaak om de productiecapaciteit zo snel mogelijk op te schalen. Over het voorstel van de Commissie om gebruik te maken van «als prioritair aangemerkte orders» bij de productie van relevante defensieproducten heeft een aantal lidstaten, waaronder Nederland, kritische vragen: dit zou potentieel negatieve effecten hebben op de werking van de interne markt en bestaande orders van lidstaten. Lidstaten hechten daarnaast belang

aan het zorgvuldig omgaan met gevoelige informatie bij het in kaart brengen van de productiecapaciteit.

Het Europees Parlement heeft op 1 juni jl. ingestemd met het ASAP-voorstel van de Commissie. Ook de Raad zet in op een snelle behandeling met als streven de onderhandelingen in de zomer van 2023 af te ronden. Ook Nederland is voorstander van een snelle behandeling in de Raad.

3. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 173, derde lid, VWEU met betrekking tot de eerste «pijler» ter ondersteuning van de versterking van de industrie voor de productie van munitie en raketten in de EU. Artikel 173, derde lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid om onder andere specifieke maatregelen te nemen om ter ondersteuning van de activiteiten die in de lidstaten worden ondernomen om de doelstellingen van artikel 173, eerste lid VWEU te verwezenlijken, met uitsluiting van enige harmonisering van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten. De doelstellingen genoemd in artikel 173, eerste lid betreffen de aanpassing van de betrokken industrie aan structurele veranderingen te versnellen, om een gunstig klimaat te bevorderen voor de ontwikkeling van ondernemingen in de gehele Unie, met name van het midden- en kleinbedrijf, en voor de samenwerking tussen ondernemingen, en een betere benutting van het industriële potentieel van het beleid inzake innovatie, onderzoek en technologische ontwikkeling te stimuleren. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. Op het terrein van industriebeleid is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de EU op grond van artikel 6, onder b, VWEU.

Daarnaast is het voorstel gebaseerd op artikel 114 VWEU met betrekking tot de tweede «pijler», die harmonisatie van uiteenlopende nationale wetgeving en uiteenlopende uitvoering van het Unierecht beoogt. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om de maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, onder a VWEU.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel de productiecapaciteit van de EU defensie-industrie voor de relevante defensieproducten op te schalen. Gecoördineerd Europees optreden is nodig om aan de toegenomen vraag naar relevante defensieproducten te kunnen voldoen omdat lidstaten individueel niet in staat zijn dit op centraal, regionaal of lokaal niveau te bewerkstelligen. Een ongecoördineerde benadering kan de leveringscrisis en de fragmentatie op de Europese defensiemarkt verergeren en kunnen prijsstijgingen en verdringingseffecten tot gevolg hebben. Optreden op EU-niveau is voor deze producten de beste manier is om die problemen aan te pakken. Om die redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met enkele kanttekeningen. Het kabinet onderschrijft de doelen van het voorstel om de Europese defensie-industrie voor de relevante defensie producten te versterken. De voorgestelde maatregel om bedrijven financieel te steunen wanneer zij acties ondernemen die de productiecapaciteit vergroten of verbeteren, grensoverschrijdende samenwerking opzetten, opschaalbare productiecapaciteit snel beschikbaar kunnen maken, het testen en certificeren van relevante defensieproducten of het trainen of (om)scholen van personeel beogen, en het verbeteren van toegang tot private financiering, zijn volgens het kabinet geschikt om dat doel te bereiken en gaan niet verder dan nodig.

Het kabinet plaatst echter kanttekeningen bij een aantal van de harmonisatie-maatregelen. Het onderdeel van het monitoringsmechanisme dat lidstaten verplicht informatie aan de Commissie over te dragen evenals de notificatieplicht voor de lidstaten om hun individuele aanbestedingen van de relevante producten aan te melden, gaan verder dan noodzakelijk om het doel van de werking van de interne markt van de relevante defensieproducten te bereiken. Ook het mechanisme voor de prioritair aangemerkte orders gaat verder dan noodzakelijk. Vandaar dat het kabinet inzet op aanpassing dan wel verwijdering van de prioritair aangemerkte orders.

4. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorgestelde budget van 500 miljoen euro (in lopende prijzen) voor de periode 2023–2024 wordt gefinancierd binnen het huidige Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 (MFK). De Commissie stelt voor hiervoor in de jaren 2023 en 2024 € 240 mln. uit EDIRPA¹⁰ en € 260 mln. uit het Europees Defensiefonds (EDF) te halen. De Commissie geeft in het voorstel aan dat ca. € 13 mln. euro nodig is voor de administratieve uitgaven onder begrotingscategorie 7 voor in totaal 13 vte. Deze middelen worden gevonden door herschikkingen binnen het betreffende DG. De mogelijkheid om cohesie- of Herstel en Veerkrachtfaciliteitsmiddelen aan te wenden, heeft geen directe financiële gevolgen voor de EU-begroting.

Het kabinet is van mening dat de benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Gezien de beperkte beschikbare budgettaire ruimte in het MFK is het Commissievoorstel te begrijpen. Het kabinet acht het wel van belang dat het nieuwe initiatief bij voorkeur niet ten koste gaat van bestaande inspanningen om defensiesamenwerking te bevorderen. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de Europese Raad-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het budget voor het instrument wordt gefinancierd binnen het huidige MFK in de periode 2023–2024. Dit heeft geen gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdracht aan de EU, omdat deze is gebaseerd op de in

¹⁰ Het European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act (EDIRPA).

het MFK vastgestelde betalingenplafonds. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijke departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

De mogelijkheid om Cohesie- of Herstel en Veerkrachtfaciliteitsmiddelen aan te wenden, kan eventueel gevolgen hebben voor medeoverheden die over de uitvoering van sommige cohesiemiddelen gaan. Op dit moment is echter de verwachting dat binnen Nederland geen gebruik zal worden gemaakt van deze mogelijkheid, daar de middelen uit het cohesiebeleid al bestemd zijn.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn lastig in te schatten, mede omdat geen impact assessment is opgesteld. Er treden administratieve lasten op voor bedrijven die gebruik willen maken van het financiële instrument, bijvoorbeeld door het opstellen en indienen van een voorstel. Daarnaast kunnen verzoeken van de Commissie inzake informatie over de productiecapaciteit van bedrijven onder het monitoringsinstrument zorgen voor extra regeldruk bij het bedrijfsleven. Nederland heeft op dit moment geen bedrijven die munitie-eindproducten produceren, maar wel bedrijven die componenten voor munitie leveren en daarmee mogelijk een rol kunnen spelen in de toeleveringsketen voor de productie van munitie.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Op het terrein van open strategische autonomie is het oordeel van het kabinet positief, gezien het belang van economische weerbaarheid van de Unie en een sterke Europese defensie-industrie nadrukkelijk naar voren komt in het voorstel. Dit komt bijvoorbeeld terug in de aandacht voor grensoverschrijdende industriële partnerschappen. Er is daarnaast oog voor het belang van het verminderen van strategische afhankelijkheden. Het voorstel kent daarmee ook geopolitieke aspecten. Het opschalen van de productiecapaciteit van de EU defensie-industrie draagt bij aan het vermogen van de EU om meer verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen veiligheid. In het kader van prioritair aangemerkte orders acht het kabinet het van belang dat wordt gewaakt voor het schaden van internationale relaties en de mogelijke negatieve impact op de reputatie van de Europese defensie-industrie.

5. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De verordening is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen in de artikelen 12(2), 13(3), 14(3) en (10). Dit betreft de bevoegdheid voor de Commissie om een werkprogramma vast te stellen (artikel 12, lid 2), een lijst vast te stellen en te updaten met cruciale defensie producten (artikel 13, lid 3), een bedrijf op te leggen prioritair aangemerkte orders te accepteren (artikel 14, lid 3), en praktische en operationele regelingen vast te stellen voor de werking van prioritair aangemerkte orders (artikel 14, lid 10). Het toekennen van deze bevoegd-

heden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, gezien de behoefte aan flexibiliteit en snelheid in het licht van de urgentie om de productiecapaciteit op korte termijn op te kunnen schalen. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt bij artikelen 12, lid 2, 13, lid 3 en 14, lid 10 voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden, en bij artikel 14, lid 3 omdat het niet gaat om een maatregel van algemene strekking.

De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld via de onderzoeksprocedure cf. artikel 5 van de (verordening (EU) 182/2011). Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat het gaat om uitvoeringshandelingen van algemene strekking in de zin van artikel 2, lid 2, onder a, dan wel uitvoeringshandelingen die raken aan beveiliging en veiligheid in de zin van artikel 2, lid 2, onder b, sub iii van de Comitologieverordening.

Het voorstel bevat echter ook grondslagen voor de vaststelling door de Commissie van uitvoeringshandelingen die in afwijking van de onderzoeksprocedure onmiddellijk in werking treden volgens de spoedprocedure cf. art 8 verordening 182/2011. Het betreft het door de Commissie middels uitvoeringshandelingen vast te stellen onderdelen uit artikelen 13(3), 14(3) en (10). Deze uitvoeringshandelingen kunnen om dwingende redenen van urgentie in verband met de leveringscrisis via de spoedprocedure worden vastgesteld. Hierdoor zullen deze uitvoeringshandelingen onmiddellijk van toepassing zijn zonder voorafgaande voorlegging aan een comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten. De uitvoeringshandeling wordt achteraf aan het comité voorgelegd en indien het comité een negatief advies uitbrengt via een gekwalificeerde meerderheid van stemmen tegen, trekt de Commissie de uitvoeringshandeling onmiddellijk in.

Het kabinet is geen voorstander van het gebruik van deze spoedprocedure in voornoemde gevallen. De voorwaarde «dwingende reden van urgentie in verband met de leveringscrisis» maakt niet voldoende duidelijk in welke omstandigheden daar precies sprake van is.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Volgens het voorstel treedt de verordening in werking op de dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten. Het kabinet acht de voorgestelde datum van inwerkingtreding haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De verordening is geldig tot 30 juni 2025. De Commissie stelt een evaluatierapport op voor 30 juni 2024 over de werking van de verordening in consultatie met de lidstaten en kan op grond daarvan wijzigingsvoorstellen doen.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

6. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Implicaties voor ontwikkelingslanden zijn gelijk aan implicaties voor andere derde landen.