

Defensie als Europees publiek goed vergt meer dan ReArm Europe

Met ReArm Europe staat de Europese Commissie het de lidstaten toe om 800 miljard euro extra te lenen voor defensie-uitgaven, waarvan 650 miljard nationaal geleend kunnen worden en 150 miljard via de Europese Commissie. Zonder de erkenning bij beleid dat defensie een Europees publiek goed is, zal dit echter leiden tot duplicatie, gebrek aan standaardisatie en lacunes in de defensie.

IN HET KORT

- Dat landen extra kunnen lenen voor defensie, betekent nog niet dat ze dat ook zullen gaan doen.
- ReArm Europe richt zich maar voor een klein deel op de noodzaak van gezamenlijke beslissingen, financiering en inkoop.
- Ook voor een coalitie van ‘the willing’ kan de Europese Commissie de coördinatietak op zich nemen.

KALIN ANEV JANSE

Chief Financial Officer van het European Stability Mechanism

ROEL BEETSMA

Decaan aan de Universiteit van Amsterdam en voormalig lid van de European Fiscal Board

CATHERINE DE VRIES

Generali hoogleraar en president van het Institute for European Policy Making aan de Universit  Bocconi

De recente uitspraken van de Amerikaanse minister van Defensie Hegseth dat Oekraïne zou moeten afzien van verloren gebied en toetreding tot de NAVO, en van vice-president Vance dat het gevaar voor Europa niet China of Rusland is, maar dat het zich binnen zijn eigen grenzen bevindt, hebben in Europa diepe verontrusting gewekt. De schok werd verder vergroot door het directe contact tussen Trump en Poetin over Oekraïne, de vernederende bejegening van president Zelensky in het Witte Huis, en de aankondiging dat niet Rusland maar Oekraïne de agressor zou zijn.

Hierdoor zijn de vooruitzichten voor de Europese veiligheid de afgelopen twee maanden substantieel verslechterd en dit leidde tot voor Europese begrippen onmiddellijke reacties. De verwachte nieuwe Duitse bondskanselier Merz doorbrak een politiek taboe door de ‘Schuldenbremse’ te willen versoepelen en steun uit te spreken voor het versoepelen van de Europese begrotingsregels voor militaire uitgaven. In een speciale sessie van de Europese Raad kondigde de president van de Europese Commissie ReArm Europe aan: een impuls van 800 miljard euro om de Europese defensie te versterken, waarbij lidstaten zelf kunnen lenen tot 650 miljard euro en er een speciaal programma van de Europese Commissie komt voor leningen tot 150 miljard euro (Europese Commissie, 2025a). Op 19 maart

werd het *Witboek over Europese defensie* gepresenteerd met een verdere uitwerking ervan (Europese Commissie en Hoge Vertegenwoordiger, 2025), en 20 maart keurde de Europese Raad een versnelde implementatie goed (Europese Raad, 2025).

Maar ondanks dat de reactie van de Europese Commissie en de lidstaten snel was en dat 800 miljard euro veel geld is, is het onwaarschijnlijk dat ReArm Europe voldoende financiële kracht biedt en voldoende gericht is om de Europese weerbaarheid afdoende te versterken. Pas als de lidstaten van de Europese Unie defensie als een Europees publiek goed gaan zien en daarnaar gaan handelen, ontstaat er perspectief op een militaire afschrikkingsmacht die toegerust is op haar taak, zo betogen wij in dit artikel.

ReArm Europe schiet tekort

ReArm Europe bestaat uit de benutting van de nationale ontsnappingsclausule in de pas-gereviseerde budgettaire regels van de EU voor een totaal van 800 miljard euro, waarvan 150 miljard aan SAFE-leningen die door EU-obligaties gefinancierd zullen worden. Beide instrumenten dragen bij aan de nationale staatsschuld, dus als een land geld ophaalt op de kapitaalmarkt of via een SAFE-lening, verhoogt het zijn schuldratio.

Te klein

De omvang van ReArm Europe oogt indrukwekkend, maar blijft in de praktijk beperkt. Burilkov en Wolff (2025) berekenen dat er jaarlijks zo’n 250 miljard euro nodig zou zijn om het mogelijke wegvallen van Amerikaanse veiligheids-garanties te compenseren – en dat is nog zonder rekening te houden met de kosten van nucleaire afschrikking.

Niet verplichtend

Bovendien blijft de vraag waarom landen met bestaande hoge overheidsschulden meer zouden willen lenen als ReArm Europe ze dat mogelijk maakt. Meer lenen zet namelijk de houdbaarheid van hun financiën verder onder druk. Voor andere landen, die wel over budgettaire ruimte beschikken maar daar in het verleden geen gebruik van gemaakt hebben, voegt ReArm Europe weinig toe. Waarom zouden zij nu ineens wél hun defensie versterken? Het risico bestaat dan ook dat de beoogde extra 650 miljard aan defensie-uitgaven uitblijft, waardoor de Europese verdedigingscapaciteit tekort blijft schieten.



Versnippering

De huidige veiligheidscrisis en de EU-reactie daarop vertonen parallellen met de coronacrisis – ook voor Nederland trouwens, zie kader 1. Tijdens de coronacrisis werden eerst de budgettaire regels van de EU buiten werking gesteld via de algemene ontsnappingsclausule (de nationale ontsnappingsclausule bestond toen nog niet). Vervolgens werden er leningen met gezamenlijke garanties verstrekt aan landen binnen het SURE-programma (Europese Commissie, 2025c), bedoeld om de werkgelegenheid te beschermen, en uiteindelijk werd er gezamenlijke EU-schuld uitgegeven voor de financiering van Next-GenerationEU.

Een gezamenlijke aanpak kwam tijdens de pandemie echter niet van de grond. Het (volgens insiders) oorspronkelijke voorstel om een deel van NextGenerationEU te besteden aan transnationale projecten sneuvelde, waardoor alle bestedingen gericht werden op de nationale economieën. Het gevolg was dat het potentieel van het herstellfonds onvoldoende werd benut (Beetsma et al., 2020).

Herzelfde dreigt nu weer te gebeuren. Defensie is tot nu toe een nationale bevoegdheid. De besteding van 650 miljard aan extra ruimte zal zich daarom, als die al plaats gaat vinden, richten op de nationale doelen en niet expliciet rekening houden met de verdediging van de EU als geheel (Beetsma et al., 2025b). Het gevolg is duplicatie, gebrek aan standaardisering – zoals incompatibele munitietypen – en lacunes in de defensiecapaciteit. Daarmee wordt de bestaande praktijk, die gekenmerkt wordt door verspilling en inefficiëntie, versterkt. Onderzoek van Bor-

Nederland zet zichzelf buitenspel

KADER 1

De SAFE-schuldfinanciering van de EU geeft financieel zwakkere landen een rentevoordeel, omdat de Europese Unie goedkoper kan lenen op de kapitaalmarkt dan de landen zelf en dit voordeel aan de landen doorgeeft. De 150 miljard euro valt binnen de al gealloceerde ruimte van het EU-budget (de zogenaamde 'headroom'). Een heel belangrijk argument is dit de Nederlandse belastingbetaler géén extra geld kost, mocht Nederland er zelf geen gebruik van maken. Een land dat geld leent via EU SAFE, moet de rente en schuld zelf (terug)betalen. Dit is vergelijkbaar met het EFSM tijdens de Eurocrisis

en het SURE-programma tijdens corona. Voor Nederland lijkt de discussie omtrent ReArm Europe een déjà vu van de perikelen omtrent het coronaherstelfonds Next-GenerationEU te worden. Evenmin als tijdens de coronacrisis is ook nu unanieme steun van de lidstaten vereist, omdat het plan kan worden aangenomen met een gekwalificeerde meerderheid. En net als toen dreigt Nederland zich effectief weer buitenspel te zetten omdat de traditionele bondgenoot Duitsland ook nu bereid is het EU-belang boven het strikte nationale belang te stellen.

dignon et al. (2020) suggereert dat circa vijftig procent van de huidige defensie-uitgaven niet effectief wordt besteed.

De 150 miljard die landen kunnen lenen via het SAFE-programma biedt wel aanknopingspunten voor een meer gecoördineerde aanpak (Europese Commissie, 2025b). Voorwaarde voor deelnemende lidstaten is onder meer de opstelling van een investeringsplan voor de Europese defensie-industrie, gezamenlijke aanbestedingen waarbij ten minste twee landen betrokken zijn (een EU-lidstaat, een land uit de Europese Economische Ruimte (EER), de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) of Oekraïne), en een 'koop-Europees'-regel. Die laatste verplichting stelt dat minimaal 65 procent van de kosten van de componenten afkomstig moet zijn uit de EU, EER, EVA of Oekraïne.

Europees publiek goed

KADER 2

Europese publieke goederen zijn publieke goederen die beter op het niveau van de EU kunnen worden verzorgd dan op het niveau van individuele lidstaten. Een reden hiervoor kan zijn dat de goederen die met deze uitgaven gefinancierd worden positieve externe effecten hebben op andere landen. Bijvoorbeeld, het opzetten van een luchtverdedigingssysteem of een nucleair schild door één land kan ook de bescherming van andere landen vergroten. Als op nationaal niveau besloten wordt om in dit goed te investeren, leidt dit ertoe dat de positieve externe effecten niet in de beslissing worden meegenomen. Het gevolg is dat er te weinig wordt besteed aan het goed of dat er helemaal niet in geïnvesteerd wordt.

Een tweede reden zijn eventuele schaal-effecten van het op EU-niveau verschaffen van het goed. Zo kan het kopen van tanks op Europees niveau leiden tot een lagere prijs per tank door schaalvoordelen in de

productie of door een betere onderhandelingspositie ten opzichte van producenten. Ten slotte, het investeren in een publiek goed kan op nationaal niveau zo kostbaar zijn, dat één land zich dit zelf niet kan veroorloven. Voor een klein land kan dit bijvoorbeeld het investeren in onderzees, een luchtverdedigingssysteem of een nucleair schild zijn.

Een argument tegen het verschaffen van publieke goederen op EU-niveau zijn verschillen in preferenties. Voor Spanje is Rusland een stuk verder weg dan voor de Baltische staten en dus is de urgentie om de defensie te versterken lager. Een ander argument kan zijn dat er op EU-niveau minder informatie is over waar de specifieke noden op nationaal niveau liggen ten aanzien van de voorziening van publieke goederen of dat publieke goederen die op EU-niveau worden verschaft onvoldoende zijn toegesneden op de behoefte op nationaal niveau.

Classificatie Europese publieke goederen

TABEL 1

	Europese levering	Nationale levering
Europese financiering	‘Echte’ Europese publieke goederen	‘NextGenerationEU-type’ Europese publieke goederen
Nationale financiering	Projecten gefinancierd met extern toegewezen middelen (bijvoorbeeld gezamenlijke defensie-aankopen)	Coördinatie van nationale activiteiten

Bron: Beetsma en Buti (2024) | ESB

Defensie als Europees publiek goed

Defensie is een Europees publiek goed (kader 2). De kracht van Europa’s militaire verdediging hangt immers af van gezamenlijke inspanningen. Wanneer twee landen een gecoördineerd defensiebeleid voeren en elkaar bij een aanval te hulp schieten, staan zij sterker dan wanneer ieder land zijn eigen koers vaart zonder onderlinge garanties. Een strikt nationale benadering van defensiebeslissingen houdt onvoldoende rekening met de positieve externe effecten voor andere landen, wat leidt tot structureel te lage investeringen.

Dat Europees publieke goed is jaren veronachtzaamd. Tot voor kort kon de EU rekenen op de Amerikaanse veiligheidsparaplu binnen de NAVO, wat decennialang heeft geleid tot ‘free-riding’: Europese landen verwaarloosden hun eigen defensie en besteedden de vrijkomende middelen elders. Daar komt bij dat defensieaankopen in Europa onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Dit resulteert in verdubbelingen, lacunes en een gebrek aan standaardisering van militaire systemen (Mogherini en Katainen, 2017; Bordignon et al., 2020). De belangen van een effectieve defensie en die van de Europese defensie-industrie raken daarbij regelmatig verstrengeld.

Agenda

Defensie als publiek goed omvat drie samenhangende pijlers op Europees niveau.

Besluitvorming

Gezamenlijke besluitvorming zal primair moeten worden geïnitieerd door de Europese Commissie. Het huidige defensiebeleid in de EU is grotendeels ongecoördineerd, wat leidt tot militaire zwakte vanwege de gebrekkige afstemming wie wat doet, en wat ook als zodanig gezien wordt door landen als Rusland die meer ruimte voor militaire agressie zien. Het leidt ook tot een ongelijke verdeling van de ‘lasten’, bijvoorbeeld waar het gaat om het beschikbaar stellen van troepen voor militaire operaties. Angst om een grotere bijdrage te leveren dan bondgenoten leidt tot verlamming in het leveren van die bijdrage.

Financiering

Bij gezamenlijke financiering gaat het om de collectieve financiering van defensiebeleid. Daar zijn meerdere manieren voor. Eén is het gebruikmaken van bestaande ruimte die nog niet is gebruikt. Voorbeelden zijn nog aanwezige ruimte binnen het bestaande EU-budget, NextGenerationEU, de Europese Investeringsbank en het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Bij het ESM moet rekening worden gehouden met de eis dat het om financiële stabiliteit gaat, hoewel dit wel enigszins rekbaar lijkt, getuige de middelen die het ESM klaarzette tijdens de coronacrisis. In het *Witboek over Europese defensie* worden andere innovatieve middelen zoals ESM genoemd als *second line of defense*, als SAFE onvoldoende mocht blijken.

Een tweede manier is om een apart fonds op te zetten, vergelijkbaar met NextGenerationEU, maar dan gericht op financiering van uitgaven voor het versterken van de Europese defensie in zijn geheel, in lijn met de gezamenlijk besluitvorming. De aantrekkelijkheid van een fonds kan zijn dat de omvang en looptijd kunnen worden vastgelegd.

Ten slotte is er ook nog de mogelijkheid om apart ruimte te maken in de volgende EU-budgetten, door verschuiving van middelen of een algemene ophoging, waardoor defensie een vaste component in het EU-budget wordt.

Het is politiek het makkelijkst om gebruik te maken van nog beschikbare ruimte, terwijl het lastig is om defensie onderdeel te maken van het EU-budget. Wanneer een uitgave eenmaal vastligt in het EU-budget, wordt dit de nieuwe ‘status quo’, waardoor het moeilijk wordt dit weer te veranderen. Een bijkomend voordeel van deze route is wel dat deze helpt om de markt voor Europese *safe assets* meer liquide te maken door vergroting van de omvang en continuïteit van deze markt. De beperkte looptijd van een fonds maakt dit laatste lastig, in tegenstelling schulduitgifte tegen het EU-budget, waar met regelmaat schuld kan worden doorgerold via nieuwe uitgiftes.

Industrie

Een Europese defensie-industrie moet verder opgebouwd worden. Het meeste Europese militair materieel komt uit de Verenigde Staten. De defensie-industrie in de EU heeft te weinig capaciteit en produceert ook niet alles wat op het terrein van defensie nodig is. Een volwaardige eigen defensie-industrie, met voldoende productie- en R&D-capaciteit, draagt bij aan de strategische autonomie van de EU, en daarmee aan haar veiligheid.

Een volwaardige defensie-industrie in de EU vraagt om gezamenlijke defensieorders (*joint procurement*) waarmee schaal wordt bereikt. Orders van voldoende omvang geven de Europese defensie-industrie prikkels om te investeren in productiecapaciteit en R&D. Gezamenlijke aankopen (vanuit de Commissie) plaatsen individuele bedrijven bovendien op grotere afstand van degenen die opdracht geven voor de aankopen en verkleinen daarmee de ruimte voor beïnvloeding door bedrijven van degenen die de aankooporders geven. Hiermee wordt de concurrentie bevorderd en worden bedrijven geprikkeld om de beste waar voor het geld te leveren (Nicoli en Beetsma, 2024).

De cel linksonder in tabel 1 laat zien waar de (tot nu toe beperkte) gezamenlijke aankopen zich bevinden wanneer we Europese publieke goederen classificeren langs de dimensies van financiering en levering. De gezamenlijke aankopen tot dusver, bijvoorbeeld voor Oekraïne, zijn gecoördineerd vanuit de Europese Commissie, maar gefinancierd vanuit de individuele lidstaten. Met 'levering op EU-niveau' wordt feitelijk bedoeld dat de beslissing over aankoop op EU-niveau wordt genomen, want de fysieke levering van militaire hardware moet uiteindelijk in een of meerdere lidstaten plaatsvinden. Zoals tabel 1 laat zien, zijn er nog andere combinaties van financiering en levering mogelijk. Een 'echt Europees publiek goed' is een publiek goed waarvan zowel de levering als de financiering op EU niveau plaatsvindt.

Europese samenwerking verder vormgeven

Binnen de EU zijn er landen die om diverse redenen wellicht niet willen meedoen aan een meer gecentraliseerd defensiebeleid. Het overgrote deel van de Nederlandse politiek ziet weliswaar de noodzaak van een meer gezamenlijke aanpak, maar deinst terug voor wat wordt gezien als collectieve financiering van defensie, getuige de recente motie-Eerdmans (MinBZ, 2025). (In het geval van ReArm Europe is de maximale herverdeling overigens niet meer dan een rentevoordeel voor enkele landen die via de EU lenen, zie ook kader 1.)

Gezien de urgentie waarmee de Europese defensie moet worden versterkt, is het echter belangrijk dit proces niet te laten vertragen door onwillige landen, maar te starten met een 'coalitie van de bereidwilligen', vergelijkbaar met Schengen. Het Verdrag laat variabele snelheden in integratie toe als er een coalitie van ten minste negen landen bestaat die een nieuw initiatief neemt. Zo'n coalitie zal dus tot gezamenlijke besluitvorming, financiering en aankopen moeten komen. Bij voldoende deelnemers kan de Europese Commissie hierin de leiding nemen.

Een andere mogelijkheid is een intergouvernementele oplossing. In Beetsma et al. (2025a) wordt een 'European defence compact' voorgesteld ten behoeve van de levering en financiering van Europese publieke goederen op het terrein van defensie en veiligheid (Steinbach en Wolff, 2024). Een snelle overeenkomst over zo'n compact zou een sterke boodschap binnen en buiten de EU zijn dat de EU in staat is om verantwoordelijkheid te nemen voor zijn eigen veiligheid. Een intergouvernementele oplossing zou de voorkeur hebben boven een beperkte groep van bereidwilligen binnen EU-verband, omdat intensievere samenwerking onder het EU-verdrag aan beperkingen onderhevig is.

De meeste, maar niet alle, EU-landen zijn lid van de NAVO, en vice versa zijn niet alle NAVO-landen lid van de EU. De coalitie van bereidwillige EU-landen die ook lid zijn van de NAVO kan een blok vormen binnen de NAVO waarbij ze gezamenlijke besluiten neemt, gezamenlijk zaken financiert en gezamenlijke aankopen doet, feitelijk zoals een individuele NAVO-lidstaat dat ook zou doen.

Het mogelijke gevaar van vasthouden aan een starre houding in de Nederlandse politiek is dat Nederland dan buiten zulke coalities zou vallen en zich buiten de onderhandelingen plaatst, terwijl andere 'zuinige' EU-lidstaten, zoals Duitsland, nu wel bijdraaien.

Literatuur

- Beetsma, R. en M. Buti (2024) Promoting European public goods. *EconPol Forum*, 25(3), 37–41.
- Beetsma, R., M. Buti en F. Nicoli (2025a) *The case for a European Defence Compact*. Publicatie op www.bruegel.org, 23 januari.
- Beetsma, R., M. Buti en F. Nicoli (2025b) *The problem of missing European public goods from the ReArm Europe plan*. Publicatie op www.bruegel.org, 18 maart.
- Beetsma, R., L. Codogno en P. van den Noord (2020) *Next Generation EU: Europe needs pan-European investment*. Vox Blog op cepr.org.
- Bordignon, M., M. Buso, R. Caruso et al. (2020) *Improving the quality of public spending in Europe*. Publicatie te vinden op www.dgdi.me.
- Burilkov, A. en G.B. Wolff (2025) *Defending Europe without the US: First estimates of what is needed*. Analyse op www.bruegel.org, 21 februari.
- Europese Commissie (2025a) *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary joint debate on European Council meetings and European Security*, 11 maart, Straatsburg. Te vinden op ec.europa.eu.
- Europese Commissie (2025b) *Voorstel voor een Verordening van de Raad tot vaststelling van het instrument 'Optreden voor de veiligheid van Europa door middel van versterking van de Europese defensie-industrie' (SAFE-instrument)*, COM(2025) 122 final.
- Europese Commissie (2025c) *SURE: The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE): Ex post evaluation of SURE*. Te vinden op economy-finance.ec.europa.eu.
- Europese Commissie en Hoge Vertegenwoordiger (2025) *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, JOIN(2025) 120 final. Te vinden op ec.europa.eu.
- Europese Raad (2025) *European Council conclusions*, EUCO 1/25. Te vinden op www.consilium.europa.eu.
- MinBZ (2025) *Betreft Motie-Eerdmans (ReArm Europe) en de Europese Raad van 20-21 maart*. Kamerbrief van 14 maart, BZ2514066.
- Mogherini, F. en J. Katainen (2017) *Reflection paper on the future of European Defence*. Te vinden op commission.europa.eu.
- Nicoli, F. en R. Beetsma (2024) *Joint public procurement as a tool for European Union industrial policy*. Policy Brief op www.bruegel.org, 23 juli.
- Steinbach, A. en G.B. Wolff (2024) *Financing European air defence through European Union debt*. Policy Brief op www.bruegel.org, 17 september.