

De EU als wapenleverancier

De Europese Vredesfaciliteit in context

Bram Vroege

De EU levert via de Europese Vredesfaciliteit (EVF) voor het eerst dodelijk militair materieel aan een andere staat. De EVF kent verschillende juridische en praktische beperkingen, waardoor het de vraag is in hoeverre het EU-optreden voor Oekraïne toegevoegde waarde gaat hebben. Zo zal de EU uit dezelfde militaire voorraden moeten putten als waaruit haar lidstaten al steun verleenden, terwijl ook het beschikbare budget in feite van de lidstaten zelf en niet van de EU afkomstig is. Het doel van dit artikel is te onderzoeken wat precies de toegevoegde waarde is voor de EU van het inzetten van de EVF. Daartoe wordt een analyse gemaakt van dit instrument en de huidige inzet daarvan binnen de constitutionele en politieke context van het EU-buitenlandbeleid.

1. Inleiding

De Russische invasie van Oekraïne heeft humanitaire, geopolitieke en economische schokgolven veroorzaakt die zich vermoedelijk nog jaren zullen laten voelen. Het uitbreken van de oorlog heeft onder andere geleid tot een krachtige reactie van de 27 lidstaten van de Europese Unie (EU). Waar de annexatie van de Krim in 2014 nog enkel tot (beperkte) sancties tegen Rusland leidde,² combineert de EU ditmaal een ingrijpend sanctiepakket met militaire hulp aan Oekraïne in de vorm van wapenleveranties. Deze leveranties zijn mogelijk gemaakt door de vorig jaar opgerichte Europese Vredesfaciliteit (EVF).³

De inzet van de EVF voor het leveren van wapens werd door Europese Commissievoorzitter Von der Leyen onthaald als 'een waterscheiding' in de geschiedenis van de EU.⁴ Het is namelijk voor het eerst dat de EU concrete militaire steun geeft aan een partij die betrokken is bij een internationaal gewapend conflict. Maar de praktijk is weerbarstig. Het beschikbare EU-instrumentarium kent verschillende juridische en praktische beperkingen, waardoor het de vraag is in hoeverre het EU-optreden voor

Oekraïne toegevoegde waarde gaat hebben. Zo zal de EU uit dezelfde militaire voorraden moeten putten als waaruit haar lidstaten al steun verleenden, terwijl ook het beschikbare budget in feite van de lidstaten zelf en niet van de EU afkomstig is. Het doel van dit artikel is daarom te onderzoeken wat precies de toegevoegde waarde is voor de EU van het inzetten van de EVF. Daartoe wordt een analyse gemaakt van dit instrument en de huidige inzet daarvan binnen de constitutionele en politieke context van het EU-buitenlandbeleid.

In dit artikel wordt beargumenteerd dat steunverlening via de EVF voor de EU zowel een specifiek praktisch doel dient (het versterken van het Oekraïense leger), als een breder politiek doel (het verder ontwikkelen van de EU als internationale actor). Voor het eerste doel geldt dat inzet van de EVF mogelijk kan bijdragen aan een efficiëntere en beter gecoördineerde steunverlening aan Oekraïne. Tegelijkertijd maakt de beperkte beschikbaarheid van militair materieel het op de korte tot middellange termijn lastig voor de EU om een bijdrage te leveren die haar lidstaten niet ook al zelfstandig hadden kunnen leveren. Daarnaast zal de EU bij voortduren van het conflict conse-

De EU zal er alles aan moeten doen om haar lidstatelijke kikkers in de kruiwagen te houden, wil zij ook op de langere termijn een rol kunnen spelen in het Oekraïense conflict

quent haar eenheid moeten bewaren als zij opnieuw een beroep wil doen op de EVF, omdat hernieuwde inzet en eventuele uitbreiding daarvan telkens unanieme instemming van de lidstaten vereisen. De EU zal er dus alles aan moeten doen om haar lidstatelijke kikkers in de kruiwagen te houden, wil zij ook op de langere termijn een rol kunnen spelen in het Oekraïense conflict. Tegelijkertijd gaat van de inzet van de EVF echter een belangrijke politieke signaalfunctie uit, omdat de EU hiermee een groeiende bereidheid laat zien om ook militaire machtsmiddelen (*hard power*) in te zetten. Hoewel dit een impuls kan geven aan het proces van Europese integratie op het gebied van defensie, maken de huidige verdragstructuren het lastig om tot een echt slagvaardig EU-defensiebeleid te komen.

Dit artikel heeft de volgende structuur. Eerst wordt een algemene inleiding gegeven over de EVF en de ruimte die dit biedt voor militaire steunverlening (onderdeel 2). Vervolgens wordt uiteengezet hoe de zeggenschap over de EVF is geregeld in de context van het EU-buitenlandbeleid (onderdeel 3). Hierna wordt ingegaan op de relevante besluiten waarmee de EU EVF-steun heeft toegezegd aan Oekraïne (onderdeel 4). Dit wordt gevolgd door een analyse van de mogelijkheden en beperkingen van materiële steunverlening aan Oekraïne op de korte (onderdeel 5) en de langere termijn (onderdeel 6). Daarna volgen enkele observaties omtrent de bredere betekenis van de inzet van de EVF voor de positionering van de EU op defensiegebied (onderdeel 7). Het artikel sluit af met een conclusie (onderdeel 8).

2. Het verlenen van militaire steun via de EVF

De EVF, opgericht in maart vorig jaar, is een instrument dat onderdeel uitmaakt van het EU Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). Het is een fonds dat twee doelen dient. Ten eerste wordt het gebruikt voor het dekken van kosten van militaire EU-missies,⁵ dit ter vervanging van het *Athena*-mechanisme.⁶ Ten tweede kan het worden gebruikt voor het verlenen van steun op militair en defensiegebied aan derde staten en internationale en regionale organisaties.⁷ Op dit punt vervangt de EVF de Vredes-

De EVF kent geen geografische beperking en staat voor het eerst toe dat financiering wordt gebruikt voor het leveren van steun in de vorm van dodelijke wapens

faciliteit voor Afrika (VvA),⁸ die bedoeld was voor het verlenen van steun aan vredesmissies en regionale samenwerking op het Afrikaanse continent.

Ten opzichte van de VvA vormt de EVF een aanzienlijke uitbreiding van de steunmogelijkheden van de EU. De EVF kent geen geografische beperking⁹ en staat voor het eerst toe dat financiering wordt gebruikt voor het leveren van steun in de vorm van dodelijke wapens.¹⁰ Met name door dit laatste aspect was de EVF bij de invoering daarvan controversieel. Het instrument werd sterk bekritiseerd door vredesactivisten en verschillende politieke facties, omdat de vrees bestond dat het gebruikt zou worden om wapens te leveren aan dictatoriale regimes in regio's als de Sahel.¹¹ Dergelijke steun zou op gespannen voet staan met EU-kernwaarden zoals bijdragen aan vrede en veiligheid en de bescherming van de rechten van de mens,¹² en met eerdere EU-initiatieven die juist bedoeld waren om een meer terughoudend wapenexportbeleid te realiseren.¹³ Dit soort juridisch-ethische aspecten van de EVF, die ook bij het verlenen van militaire steun aan Oekraïne een rol spelen, worden verder in dit artikel buiten beschouwing gelaten.

Het totale budget van de EVF bedraagt € 5,7 miljard voor de jaren 2021-2027.¹⁴ In het eerste jaar is de EVF nog niet ingezet voor de levering van dodelijke wapens. De financiering werd dat jaar aangewend voor lopende militaire EU-(trainings)missies in landen als Bosnië-Herzegovina en Mali.¹⁵ Daarnaast is niet-dodelijke materiële steun verleend aan een aantal landen, waaronder Mozambique.¹⁶ Daarbij gaat het bijvoorbeeld om logistieke middelen en veldhospitelen.¹⁷ Voor het jaar 2022 is een budget

Auteur

1. Mr. A.N. (Bram) Vroege is promovendus bij het Departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht en verbonden aan het Utrecht University Centre for Public Procurement (a.n.vroege@uu.nl). Hij dankt prof. mr. Elisabetta Manunza voor haar waardevolle commentaar op een conceptversie van dit artikel.

Noten

2. E.H. Christie, 'The Design and Impact of Western Economic Sanctions against Russia', *The RUSI Journal* 2016-3, p. 52-64.
3. Besluit (GBVB) 2021/509 tot oprichting van een Europese Vredesfaciliteit, en tot intrekking van Besluit (GBVB) 2015/528

(hierna: het EVF-besluit).

4. 'Statement by President von der Leyen on further measures to respond to the Russian invasion of Ukraine', *European Commission Press Corner* 27 februari 2022.
5. Art. 1 lid 2 sub a EVF-besluit.
6. Besluit 2004/197/GBVB van de Raad van 23 februari 2004 tot instelling van een mechanisme voor het beheer van de financiering van de gemeenschappelijke kosten van de operaties van de Europese Unie die gevolgen hebben op militair of defensiegebied
7. Art. 1 lid 2 sub b EVF-besluit.
8. Besluit nr. 3/2003 van de ACS-EG-Raad van ministers van 11 december 2003 betreffende het gebruik van middelen voor

langetermijnonwikkeling uit het negende EOF voor de totstandbrenging van een Vredesfaciliteit voor Afrika.

9. Art. 1 lid 1 EVF-besluit.

10. Art. 1 lid 1 sub b en onder (i) EVF-besluit.

11. 'Hard power: Europe's military drift causes alarm', *The Guardian* 19 mei 2021, [theguardian.com/](https://www.theguardian.com/).

12. Art. 3 lid 5 VEU.

13. Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie.

14. Bijlage 1 bij het EVF-besluit.

15. Er zijn momenteel zeven actieve EU-missies met een militaire component: EUFOR ALTHEA, EUNAVFOR ATALANTA, EUTM SOMALIA, EUTM MALI, EUTM RCA, EUNAVFOR MED IRINI en EUTM MOZAMBIQUE. Zie <https://eeas.europa.eu/>.

16. Zie de brief van de Minister van Buitenlandse zaken van 17 februari 2022, *Kamerstukken I* 2021/22, 21 501-02, DV voor een overzicht van de inzet van de EVF in het jaar 2021.

17. Besluit (GBVB) 2021/2032 van de Raad van 19 november 2021 betreffende een steunmaatregel in het kader van de Europese Vredesfaciliteit ter ondersteuning van door de opleidingsmissie van de EU in Mozambique opgeleide militaire eenheden.



© Shutterstock

van € 540 miljoen beschikbaar.¹⁸ Indien noodzakelijk kan dit jaarbudget met 15% worden uitgebreid, dus tot € 621 miljoen.¹⁹

Een EVF-steunmaatregel kan bestaan uit financiële, technische of materiële steun.²⁰ Voor het verlenen van materiële steun wordt een beroep gedaan op de voorraden van een of meer lidstaten, die de hiermee gemoeide kosten aan de EVF kunnen doorbelasten. Is het betreffende materieel niet beschikbaar, dan kan dit ook apart door de EVF worden ingekocht.²¹ Dergelijke inkopen moeten in beginsel via een aanbestedingsprocedure worden gedaan. De hiervoor geldende regels lijken sterk op het bijzondere aanbestedingsregime dat voor EU-lidstaten geldt wanneer zij militair materieel inkopen, neergelegd in de defensie-aanbestedingsrichtlijn 2009/81/EG.²² Net als op grond van die richtlijn geldt, kan een opdracht in een aantal uitzonderingsgevallen ook een-op-een worden gegund. Dat kan bijvoorbeeld als extreme urgentie vereist is in verband met een crisis.²³

Voor het bestuur van de EVF en de uitvoering van haar taken is een vrij complexe, gelaagde structuur opge-

zet. Steunmaatregelen worden op gezag van de Europese Raad uitgevoerd door de Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (momenteel Josep Borrell).²⁴ De Hoge Vertegenwoordiger is verantwoordelijk voor de benodigde externe contacten van de Unie, waaronder het treffen van regelingen met begunstigde staten over de voorwaarden waaronder steun wordt verleend.²⁵ Het dagelijks bestuur van de EVF, verantwoordelijk voor EU-interne (coördinatie)kwesities, ligt in handen van een apart comité van vertegenwoordigers van de lidstaten (hierna: het EVF-comité).²⁶ Dit comité implementeert de door de Europese Raad genomen besluiten op basis van een uitgebreide set implementatieregels en bepaalt welke steun er binnen de gegeven kaders dient te worden geleverd.²⁷ De levering van het materieel en de monitoring daarvan vallen vervolgens onder verantwoordelijkheid van een beheerder.²⁸ De *feitelijke* levering wordt in veel gevallen echter door een of meer lidstaten uitgevoerd, waaraan op grond van het EVF-besluit zo nodig door de Europese Raad taken kunnen worden gedelegeerd.²⁹

3. De EVF in de context van het EU-buitenlandbeleid

Hoewel de EVF als een EU-fonds wordt gepresenteerd, verschilt het qua werking aanzienlijk van andere EU-fondsen. Dit hangt samen met het feit dat de EVF zijn oorsprong vindt in het GBVB/GVDB, dat een andere institutionele inrichting en andere regels kent dan de meeste EU-beleidsterreinen. Waar de EU doorgaans als een supranationale organisatie functioneert, heeft het GBVB/GVDB intergouvernementele kenmerken.³⁰ Dit betekent dat het politieke primaat in veel opzichten nog steeds bij de indi-

Steunmaatregelen worden op gezag van de Europese Raad uitgevoerd door de Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid

viduele lidstaten ligt. Het EU-buitenlandbeleid kent niet de 'klassieke' EU-wetgevingshandelingen zoals verordeningen en richtlijnen.³¹ De EU treedt op door het vaststellen van algemene richtsnoeren en besluiten,³² die voor de lidstaten bindend zijn,³³ maar die tegelijkertijd voor een belangrijk deel buiten de rechtsmacht vallen van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU).³⁴ Daarbij geldt dat deze rechtshandelingen niet op de gebruikelijke wijze worden vastgesteld door de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Europese Raad, maar door (alleen) de Europese Raad. De hoofdregel is hierbij dat de Europese Raad op basis van unanimiteit beslist. Binnen het GBVB kan hier onder omstandigheden van worden afgeweken,³⁵ maar voor besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied geldt dit niet.³⁶

Het unanimitetsvereiste heeft tot gevolg dat één enkele nationale regeringsvertegenwoordiger in staat is om eventueel handelen door de EU in een specifiek geval te blokkeren. Meningsverschillen en pogingen tot politieke koehandel door lidstaten kunnen hierdoor een verlam-

Meningsverschillen en pogingen tot politieke koehandel door lidstaten kunnen een verlamd effect hebben op de Europese besluitvorming

mend effect hebben op de Europese besluitvorming. Zo blokkeerde Cyprus in 2020 wekenlang een sanctiepakket tegen Wit-Rusland, omdat Cyprus wilde dat ook – in een geheel andere kwestie – aan Turkije sancties zouden worden opgelegd.³⁷

Ook qua financiering kent het GBVB/GVDB een aantal bijzonderheden. Zoals bekend, heeft de EU een eigen budget (het meerjarig financieel kader). Uitgaven voor militaire operaties vallen hier echter buiten. Ook andere uitgaven die ten behoeve van een specifiek GVDB-besluit

worden gedaan, kunnen op basis van een discretionaire bevoegdheid van de Europese Raad *off budget* worden verklaard. De kosten voor *off budget*-uitgaven worden apart over de lidstaten verdeeld door middel van een verdeelsleutel naar rato van het bruto nationaal product (BNP). De EVF is een voorbeeld van zo'n *off budget*-instrument³⁸ en heeft ook een verdeelsleutel naar rato van het BNP.³⁹ Voor *off budget*-uitgaven geldt voorts dat een lidstaat de keuze kan maken zich in een concreet geval aan een financiële bijdrage te onttrekken. Zo'n *opt out* kan worden gemaakt in gevallen waarin een lidstaat niet tegen het betreffende besluit wenst te stemmen (en daarmee het gehele besluit – gelet op het unanimitetsvereiste – tegen te houden), maar zich wel wil onthouden van deelname daaraan.⁴⁰

Als gevolg van deze constitutionele en institutionele kenmerken heeft de EU aanzienlijk minder controle over de uitgave van EVF-gelden dan het geval is bij andere EU-fondsen. Zo werd afgelopen jaar parallel aan de EVF ook een ander fonds opgericht met defensie-implicaties, namelijk het Europees Defensiefonds (EDF).⁴¹ Omdat het EDF bestemd is voor het stimuleren van de Europese defensie-industrie en niet voor defensieactiviteiten als zodanig, kon de EU dit fonds implementeren op basis van andere bevoegdheden die buiten het bereik van het GBVB/GVDB vallen.⁴² Hierdoor valt het bijbehorende budget voor het EDF van in totaal € 8 miljard voor de jaren 2021-2027 wél binnen het meerjarig financieel kader van de EU en kan de Europese Commissie – binnen de regels van de betreffende verordening – zelf beslissen over de verdeling hiervan.⁴³

Voor de EVF geldt dit alles niet. Het is de Europese Raad die beslist of EVF-financiering in een concreet geval wordt ingezet: de Europese Commissie kan hiervoor hooguit voorstellen doen via de Hoge Vertegenwoordiger.⁴⁴ En ook bij de implementatie staat de Europese Commissie in beginsel buitenspel, nu dit plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van het door de Europese Raad aangestuurde EVF-comité.

4. Inzet van de EVF voor hulp aan Oekraïne

De Europese reactie op de recente ontwikkelingen in Oekraïne was ongekend snel en eensgezind. Waar de EU bij de annexatie van de Krim in 2014 nog bijna een maand nodig had om met een eerste, beperkte, set sanc-

18. Bijlage I bij het EVF-besluit.

19. Art. 17 lid 3 EVF-besluit.

20. Art. 4 sub c EVF-besluit.

21. Art. 35 EVF-besluit.

22. Richtlijn 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied, en tot wijziging van Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG.

23. Art. 28 Richtlijn 2009/81/EG; art. 9B lid 2 van Boek 2, onderdeel II, van de 'Rules

for the implementation of revenue and expenditure financed under the European Peace Facility' van 9 september 2021, kenmerk 11679/21.

24. Art. 27 lid 2 VEU.

25. Art. 62 EVF-besluit.

26. Art. 11 EVF-besluit. Zie in dit kader ook de *Rules of Procedure* vastgesteld door het EVF-comité, 9 november 2021, kenmerk 13672/21.

27. European Peace Facility, 'Rules for the implementation of revenue and expenditure financed under the European Peace Facility', 9 september 2021, kenmerk 11679/21 (hierna: EVF Implementatieregels).

28. Art. 10 en 12 EVF-besluit.

29. Art. 33 EVF-besluit.

30. P. Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford: Oxford University Press 2013, p. 67-68.

31. Art. 24 lid 1 en art. 31 lid 1 VEU.

32. Art. 25 VEU.

33. Art. 28 lid 2 VEU.

34. Art. 24 lid 2 en art. 40 VEU.

35. Art. 31 VEU.

36. Art. 31 lid 4 en art. 42 lid 4 VEU.

37. 'EU-akkoord over sancties Wit-Rusland, Cyprus trekt veto in', *Trouw* 2 oktober 2020, trouw.nl/.

38. Art. 7 EVF-besluit.

39. Art. 26 lid 5 EVF-besluit.

40. Art. 41 lid 2 VEU.

41. Verordening (EU) 2021/697 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 tot oprichting van het Europees Defensiefonds en tot intrekking van Verordening (EU) 2018/1092 (hierna: EDF-Verordening).

42. Titels XVII en XIX van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

43. Art. 8 EDF-Verordening.

44. Art. 6 EVF-besluit; art. 30 lid 1 en art. 42 lid 4 VEU.

ties te komen,⁴⁵ werden ditmaal vrijwel direct meerdere sanctiepakketten geïntroduceerd. Eerst op 21 en 23 februari⁴⁶ vanwege de Russische erkenning van de onafhankelijkheid van de rebellenrepublieken in Donetsk en Luhansk, en daarna op 25 en 28 februari in reactie op de inval door Rusland.⁴⁷

Eveneens op 28 februari 2022 – slechts vier dagen na het uitbreken van de oorlog – besloot de Europese Raad over te gaan tot inzet van de EVF voor het verstrekken van materieel aan Oekraïne. Hiertoe nam de Europese Raad twee besluiten aan. Op grond van Besluit 2022/338 heeft de Europese Raad een bedrag van € 450 miljoen gereserveerd voor 'de levering aan de Oekraïense strijdkrachten van militaire uitrusting en platforms die zijn ontworpen om te doden'.⁴⁸ En op grond van Besluit 2022/339 heeft de Raad een bedrag van € 50 miljoen uitgetrokken voor 'de levering van niet-dodelijke uitrusting en materieel (...) zoals persoonlijk beschermingsmateriaal, eerstehulpstrompels en brandstof'.⁴⁹ Uit de bewoording van deze twee steunmaatregelen blijkt dat zij bedoeld zijn voor het verlenen van klassiek-militaire middelen, zoals wapens (Besluit 2022/338) en andere velduitrusting (Besluit 2022/339). Dit betekent dat ondersteuning op het gebied van cyberoorlogvoering, die Nederland oorspronkelijk van plan was te leveren,⁵⁰ niet onder deze steunmaatregelen zou kunnen worden gebracht.

Uit de besluiten blijkt dat alle EU-lidstaten bereid zijn niet-dodelijke uitrusting en materieel aan Oekraïne te leveren.⁵¹ Voor het leveren van dodelijke wapens is die eensgezindheid iets minder groot. Uit Besluit 2022/338 blijkt dat Oostenrijk, Ierland en Malta geen dodelijk materieel zullen leveren.⁵² Dit is een gevolg van de (grondwettelijk vastgelegde) positie van neutraliteit van deze landen.⁵³ Denemarken, dat bij het Verdrag van Lissabon een *opt-out* heeft bedongen voor het EU-defensiebeleid, heeft zich wél bereid getoond dodelijk materieel te leveren.⁵⁴ Dit is mogelijk omdat de Deense *opt-out* alleen betrekking heeft op militair-operationele activiteiten van de Unie.⁵⁵ De rechtsgrondslag voor het nemen van EVF-steunmaatregelen is artikel 28 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), dat onderdeel uitmaakt van het EU-buitenlandbeleid en niet van het defensiebeleid. Binnen de EVF kan Denemarken daardoor niet bijdragen aan de financiering van militaire missies, maar wel aan de financiering van steunmaatregelen.⁵⁶

In aanvulling op de hiervoor omschreven financiële en beleidsmatige kaders, regelen de Besluiten ook dat lidstaten als onderdeel hiervan de doorvoer van militaire uitrusting dienen toe te staan.⁵⁷ Hoewel dit op zich logisch lijkt, is deze toevoeging toch brisant. EU-lidstaten zijn traditioneel avers tegen pogingen van de EU om hun wapenexport te reguleren. Voor de doorvoer van wapens is een exportvergunning vereist⁵⁸ en het verlenen van dergelijke vergunningen is een exclusieve bevoegdheid van de individuele lidstaten. Het EVF-besluit bepaalt dan ook uitdrukkelijk dat exportvergunningprocedures van toepassing blijven op de export van goederen in het kader van steunmaatregelen.⁵⁹ Dit principe lijkt nu via een achterdeur in de Besluiten opzij te worden gezet. Vermoedelijk is dit bedoeld om herhaling te voorkomen van eerdere incidenten tussen lidstaten op dit terrein, zoals de Duitse

beslissing om de export te blokkeren van wapens die Estland aan Oekraïne wilde leveren.⁶⁰

5. Geld zoekt wapens

Hoewel uit het voorgaande blijkt dat de EU voortvarend uit de startblokken is gekomen, is het op dit moment nog onduidelijk hoe het gereserveerde geld concreet wordt ingezet. Daarbij loopt de EU tegen de uitdaging aan dat zij geen eigen leger heeft en dus ook geen eigen wapendepots.

Zoals toegelicht in onderdeel 2 van dit artikel is de hoofdregel bij materiële steunverlening via de EVF dat de lidstaten het benodigde materieel aanleveren en daarvoor in hun kosten worden vergoed. Daarbij gaat het dus om bestaand materieel, oftewel: materieel dat de lidstaten reeds op voorraad hebben. Het aanschaffen van nieuw materieel is alleen toegestaan als het niet mogelijk is om de benodigde middelen via de lidstaten te verkrijgen.⁶¹ Voor steun aan Oekraïne vormt nieuwkoop van materieel echter sowieso geen goede optie. De productie van nieuwe wapensystemen neemt doorgaans jaren in beslag, terwijl Oekraïne op (zeer) korte termijn bewapening vereist. De bestaande nationale voorraden waarop via de EVF een beroep kan worden gedaan, worden op dit moment echter

De inzet van de EVF kan met name toegevoegde waarde hebben omdat zij een platform biedt voor lastenverdeling en coördinatie

ook al door de lidstaten *zelf* gebruikt om steun te verlenen aan Oekraïne.⁶² Daar komt nog eens bij dat de EVF-gelden, zoals hiervoor is uitgelegd in onderdeel 3, niet uit het EU-budget komen maar uit de nationale budgetten. In zoverre lijkt inzet van de EVF dus eerder tot een budgettaire *verschuiving* te leiden van nationaal naar EU-niveau, in plaats van een budgettaire *verruiming* waardoor er daadwerkelijk méér middelen aan Oekraïne geleverd zouden kunnen worden.

In mijn optiek kan de inzet van de EVF desalniettemin toegevoegde waarde hebben. Dit is met name omdat de EVF een platform biedt voor lastenverdeling en coördinatie.

5.1. Lastenverdeling

Zoals besproken in onderdeel 3 van dit artikel, worden EVF-uitgaven over de lidstaten verdeeld naar rato van hun BNP. Dit verdelingsmechanisme kan het voor kleinere lidstaten, die beperkte militaire voorraden hebben, makkelijker maken om steun te leveren door te delen in de financiële lasten van lidstaten die wél materieel beschikbaar hebben. En omgekeerd kunnen lidstaten die een verhoudingsgewijs grotere bijdrage zouden willen leveren in ter-

men van defensiematerieel, die voor hen individueel te kostbaar zou zijn, via het lastenverdelingsmechanisme voor hun inzet worden gecompenseerd.

Dankzij dit verdelingsmechanisme zou de EVF het bijvoorbeeld mogelijk kunnen maken voor lidstaten om ook grootschalige wapensystemen aan Oekraïne te leveren. Zo hintte Josep Borrell er tijdens een persmoment op dat de EU haar budget zou kunnen gebruiken voor het leveren van gevechtsvliegtuigen. Oekraïne zelf claimde kort daarna dat zij via de EU 70 gevechtsvliegtuigen zou gaan ontvangen, afkomstig van verschillende Oost-Europese lidstaten. Het bleek echter al snel dat Borrell op dit punt geen dekking had van de lidstaten, dat de lidstaten in kwestie de betreffende gevechtsvliegtuigen niet (of niet eenvoudig) kunnen missen en dat het EVF-budget voor een dergelijke uitgave vermoedelijk ontoereikend zou zijn.⁶³ Ook zou het leveren van gevechtsvliegtuigen een Russische rode lijn kunnen overschrijden, aangezien de toestellen vanuit Europese luchtbases zouden moeten worden ingevlogen. Hierdoor zouden de EU en de NAVO direct bij de oorlog betrokken kunnen raken.⁶⁴ Dit laat opnieuw zien dat het geen sinecure zal zijn voor de EU om op korte termijn werkelijk toegevoegde waarde te genereren voor Oekraïne ten opzichte van de steun die lidstaten ook unilateraal kunnen verlenen.

5.2. Coördinatie

Een andere manier waarop de EVF toegevoegde waarde zou kunnen hebben, is door het centraal coördineren van wapenleveranties. Zo kan worden voorkomen dat EU-lidstaten van sommige materiaalsoorten te veel en andere soorten te weinig leveren. Op die manier kan worden bewerkstelligd dat de beschikbare budgetten effectiever en efficiënter worden ingezet, hetgeen zich kan vertalen in een grotere slagkracht voor de Oekraïense strijdkrachten.

Hier kan echter tegenin worden gebracht dat ook reeds bestaande EU-structuren voor dit soort coördinatie-activiteiten hadden kunnen worden gebruikt, zoals het kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger en/of de Europese Militaire Staf (EUMS). Deze instanties zouden als liaison kunnen optreden voor Oekraïne, waarna de lidstaten in de Europese Raad zouden kunnen bezien of, hoe en

door welke lidstaten de wensen van Oekraïne kunnen worden ingewilligd. Inzet van een apart budget lijkt hier dus niet voor nodig.

6. De ruimte voor aanvullende steunverlening in de toekomst

Met de inzet van een bedrag van in totaal € 500 miljoen heeft de EU in één keer vrijwel haar gehele jaarbudget voor de EVF ingezet. Dit roept de vraag op wat de verdere ruimte voor EU-steunverlening nog is, mocht dit budget ontoereikend blijken te zijn.

In principe staat niets eraan in de weg voor de Europese Raad om de financiële ruimte voor de EVF uit te breiden. Maar omdat het om een *off-budget*-uitgave gaat, moeten de lidstaten dan wel bereid zijn om hun bijdrage aan de EU op te hogen. Daarnaast zou een daartoe strekkend besluit, als gezegd, unanimitie vereisen. En ook voor het eventueel inzetten van reeds bestaande EVF-gelden die gereserveerd zijn voor de jaren ná 2022 geldt dat dit pas mogelijk is na een unaniem Raadsbesluit.

Inmiddels is duidelijk dat in ieder geval de Europese Commissie graag op korte termijn een verdubbeling zou zien van het EVF-budget voor Oekraïne. Josep Borrell kondigde zelfs aan dat hierover al een akkoord zou zijn bereikt tussen de lidstaten. Ook op dit punt bleek hij echter voor zijn beurt te hebben gesproken. Volgens andere premier Rutte lag een dergelijk voorstel überhaupt niet op tafel tijdens de betreffende vergadering van de Europese Raad.⁶⁵ De eindverklaring van deze vergadering vermeldt wel dat de lidstaten het gebruik van de EVF willen verhogen,⁶⁶ maar op het moment van sluiten van dit artikel (14 maart 2022) is nog niet duidelijk of en hoe aan deze intentieverklaring opvolging zal worden gegeven.

Met het huidige momentum lijkt het goed mogelijk dat er voldoende politieke steun zal worden gevonden voor uitbreiding van het EVF-budget. Mocht de oorlog echter langere tijd gaan duren, dan is het niet per se vanzelfsprekend dat de Europese eenheid bewaard zal blijven. Gelet op het unanimitievereiste hoeft Rusland slechts één lidstaat te overtuigen om tegen te stemmen, om verdere verruiming van het EVF-budget in de toekomst te kunnen blokkeren. Bij eerdere sanctiepakketten heeft Rusland al

45. Conclusies van de Europese Raad over Oekraïne, 17 maart 2014. De Russische militaire operaties op de Krim vingen aan op 22 februari 2014.

46. Besluit (GBVB) van de Raad van 21 februari 2022 met kenmerk 2022/241, en Besluiten (GBVB) van de Raad van 23 februari 2022 met kenmerken 2022/664, 2022/665, 2022/666 en 2022/667.

47. Besluiten (GBVB) van de Raad van 25 februari 2022 met kenmerken 2022/329, 2022/330, 2022/331, 2022/332, 2022/333 en Besluit (GBVB) van de Raad van 28 februari 2022 met kenmerk 2022/335.

48. Art. 1 lid 3 Besluit (GBVB) 2022/338 van de Raad van 28 februari 2022 betreffende een steunmaatregel in het kader van

de Europese Vredesfaciliteit voor de levering aan de Oekraïense strijdkrachten van militaire uitrusting en platforms die zijn ontworpen om te doden.

49. Art. 1 lid 3 Besluit (GBVB) 2022/339 van de Raad van 28 februari 2022 betreffende een steunmaatregel in het kader van de Europese Vredesfaciliteit ter ondersteuning van de Oekraïense strijdkrachten.

50. 'Rutte biedt Oekraïne geen wapens aan, wel cybersteun', de *Volkskrant* 2 februari 2022, [volkskrant.nl/](https://www.volkskrant.nl/).

51. Art. 4 lid 4 Besluit 2022/339.

52. Art. 4 lid 4 Besluit 2022/338.

53. F. Santopinto & J. Maréchal, 'EU Military Assistance under the new European Peace Facility', *Konrad Adenauer Stiftung Research Paper*, januari 2021, p. 17.

54. Art. 4 lid 4 sub f Besluit 2022/338.

55. Art. 5 Protocol 22 bij het VEU.

56. Art. 5 lid 4 EVF-besluit.

57. Art. 5 Besluit 2022/338 en art. 5 lid 2 Besluit 2022/339.

58. Art. 1 lid 2 derde gedachtestreepje, van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie.

59. Art. 56 lid 3 EVF-besluit.

60. 'Berlijn blokkeert Estlandse wapenexport naar Oekraïne', *Trouw* 21 januari 2022, trouw.nl/.

61. Art. 5 lid 2 van Boek 2, Deel II, van de EVF-Implementatieregels.

62. 'Na jarenlang weigeren sturen veel landen nu toch wapens naar Oekraïne: wie stuurt wat?', de *Volkskrant* 28 februari 2022, [volkskrant.nl/](https://www.volkskrant.nl/).

63. 'EU countries won't send Ukraine fighter jets after all', *Politico* 1 maart 2022, [politico.eu/](https://www.politico.eu/).

64. 'US dismisses Polish plan to provide fighter jets to be sent to Ukraine', *The Guardian* 9 maart 2022, [theguardian.com/](https://www.theguardian.com/).

65. 'EU's Borrell makes premature pledge of €500M more military aid to Ukraine', *Politico* 12 maart 2022, [politico.eu/](https://www.politico.eu/).

66. Europese Raad, *Informal meeting of the Heads of State or Government – Versailles Declaration*, 11 maart 2022, consilium.europa.eu/, par. 12.

Gelet op het unanimitetsvereiste hoeft Rusland slechts één lidstaat te overtuigen om tegen te stemmen, om verdere verruiming van het EVF-budget in de toekomst te kunnen blokkeren

geprobeerd om door diplomatie en het gebruik van drukmiddelen de Europese eenheid te breken,⁶⁷ al is zij hier vooralsnog niet in geslaagd.⁶⁸ Dit is echter geen garantie voor de toekomst. De tegen Rusland gerichte sanctiepakketten kunnen een flinke weerslag gaan krijgen op de EU-economie⁶⁹ en Rusland kan die pijn nog verzwaren door tegen sancties te nemen. Rusland kan er daarbij voor kiezen bepaalde specifieke lidstaten onder druk te zetten, bijvoorbeeld door (te dreigen met) het blokkeren van gasleveranties. De EU zal in zo'n geval manieren moeten vinden om de pijn van die lidstaten te verzachten, of op zijn minst gelijkijker te verdelen, wil zij haar eenheid in stand houden.

Ook zal de EU moeten waken voor politieke *spill-overs* vanuit andere dossiers. Slechts enkele weken geleden bevestigde het HvJ EU dat lidstaten gekort mogen worden op hun EU-subsidies wanneer zij de beginselen van de rechtsstaat schenden.⁷⁰ Een land als Hongarije zou zijn vetomogelijkheden op buitenlandgebied kunnen gebruiken om harder optreden ter bescherming van de rechtsstaat te frustreren, of zijn veto kunnen inzetten ter vergelding van dergelijk optreden.

7. De EVF als politiek signaal: de EU en de inzet van *hard power*

Hoewel de praktische waarde van inzet van de EVF voor hulp aan Oekraïne vooralsnog onzeker is, kan die inzet vanuit politieke optiek wel degelijk als een waterscheiding worden beschouwd. Het laat namelijk zien dat de EU als internationale actor steeds meer in staat en bereid is om ook op militair gebied concrete machtsmiddelen (*hard power*) in te zetten om het gedrag van andere actoren te beïnvloeden.

De EU wordt traditioneel voornamelijk als een *soft power*-actor beschouwd,⁷¹ die voor het bereiken van haar doelen afhankelijk is van diplomatie en normatieve overtuigingskracht. Maar het omschrijven van de EU als *soft power*-actor alleen doet haar rol op het internationale toneel tekort. De EU maakt al sinds de jaren negentig gebruik van sancties,⁷² waardoor zij haar grote economische gewicht als machtsmiddel kan aanwenden. En hoewel de EU traditioneel een beperkte militaire rol heeft, zijn haar activiteiten ook op dit terrein over de jaren aanzienlijk uitgebreid. Anno 2022 is de EU een organisatie met een militaire staf, eigen strategische doelen,⁷³ en een zich steeds verder ontwikkelend defensie-industriebeleid.⁷⁴ En waar de EU haar (beperkte) militaire middelen tot voor kort enkel inzette voor vredesoperaties en trainingsmissies, heeft zij zich nu dus bereid getoond om als

één blok partij te kiezen in een grootschalig internationaal gewapend conflict en in dat kader militaire middelen in te zetten om haar doelen te bereiken. Daarmee positioneert de EU zich dus ook op militair gebied uitdrukkelijk als *hard power*-actor.

Betekent dit nu dat de weg openligt naar de vorming van een Europese Defensie Unie, inclusief een Europees leger? Daarvoor zal nog heel wat water door de Rijn moeten stromen. Hoewel er nu eensgezindheid is ten aanzien van Rusland, zijn er op vele onderdelen van het buitenlandbeleid nog steeds grote verschillen tussen de lidstaten. Bovendien hechten de meeste lidstaten sterk aan hun nationale autonomie op dit gebied. Binnen de huidige verdragstructuren, die lidstaten in staat stellen om EU-besluitvorming op individuele basis te blokkeren, blijft Europese samenwerking op buitenlands- en defensiegebied daardoor een complexe uitdaging. Verdere integratie op dit gebied zou vergen dat de lidstaten fundamentele keuzes maken over de rol van de Unie in het buitenlandbeleid, over haar positionering ten opzichte van de NAVO en over de verdeling van taken en lasten tussen de lidstaten. En hoewel crises in het verleden vaker hebben gediend als katalysator voor het Europees integratieproces, is allerminst zeker of dat ook in dit geval zal opgaan.

8. Conclusie

De EU levert via de Europese Vredesfaciliteit voor het eerst dodelijk militair materieel aan een andere staat. Met name vanuit politiek opzicht is dit een baanbrekend moment, omdat het laat zien dat de EU in staat en bereid is om ook militaire *hard power* in te zetten om haar doelen te bereiken. De praktische toegevoegde waarde van het optreden van de EU voor Oekraïne lijkt echter beperkt, nu de EVF gebruikmaakt van financiële en militaire middelen van de lidstaten die door diezelfde lidstaten ook al werden ingezet om steun te bieden. Hoewel de EVF in theorie mogelijkheden biedt om de krachten van lidstaten te bundelen om ook grootschaligere wapensystemen zoals gevechtsvliegtuigen te leveren, stuiten dergelijke plannen op praktische problemen onder andere vanwege de beperkte beschikbaarheid van dit soort systemen op de korte tot middellange termijn. In zoverre lijkt de inzet van de EVF voornamelijk een politieke signaalfunctie te dienen als onderdeel van het ontwikkelproces van de EU als militaire actor. ●

67. G.H. Karlsen, 'Divide and rule: ten lessons about Russian political influence activities in Europe', *Palgrave Communications* 2019-5.

68. C. Portela et al., 'Consensus against all odds: explaining the persistence of EU sanctions on Russia', *Journal of European Integration* 2021-6, p. 683-699.

69. 'How could sanctions against Russia hit European economies?', *Financial Times*, 9 februari 2022, ft.com/.

70. Arresten van het HvJ EU van 16 februari 2022, ECLI:EU:C:2022:97 en ECLI:EU:C:2022:98 (Hongarije en Polen/Europese Parlement en de Europese Raad).

71. J. Hayne, 'The EU's Soft Power: Not Hard Enough?', *Georgetown Journal of International Affairs* 2004-1, p. 69-77.

72. C. Portela, 'Where and why does the EU impose sanctions?', *Politique européenne* 2005-3, p. 83-111.

73. EU Global Strategy, 'Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe' 2016, eeas.europa.eu/.

74. R. Csernaton, 'The EU's Defense Ambitions: Understanding the Emergence of a European Defence Technological and Industrial Complex', *Carnegie Europe Working Paper* 2021, carnegieeurope.eu/.