Strategische autonomie van de Europese defensie-industrie: van ambitie naar realiteit

Prof. dr. Jeroen Klomp*

Sinds de Russische invasie van Oekraïne streeft de Europese Unie met hernieuwde urgentie naar strategische autonomie op defensiegebied. Deze ambitie wordt versterkt door aanhoudende onzekerheid over de duurzaamheid van Amerikaanse veiligheidsgaranties. De EU lanceerde daarom een reeks omvangrijke beleidsinitiatieven die inhoudelijk worden ondersteund door de bredere industriepolitieke diagnose van het Draghi-rapport. Volledige Europese strategische autonomie blijft voorlopig echter eerder een normatief richtpunt dan een realistisch beleidsdoel. Europa moet zich daarom richten op *managed autonomy*: een pragmatische strategie waarin selectieve autonomie in strategische kerngebieden wordt gecombineerd met voortgezette trans-Atlantische samenwerking.

Van Oekraïne naar Europese ontwaking

De Russische invasie van Oekraïne in februari 2022 vormde een geopolitieke schok die de structurele kwetsbaarheden van de Europese defensiearchitectuur scherp blootlegde.[1] Wat in beleidskringen al langer bekend was, werd in korte tijd onmiskenbaar zichtbaar: Europese strijdkrachten hadden slechts beperkte strategische voorraden, sterk gefragmenteerde productiecapaciteiten en een diepe afhankelijkheid van externe leveranciers. Pogingen om Oekraïne snel en substantieel te ondersteunen leidden binnen enkele maanden tot het uitputten van Europese munitievoorraden, terwijl de defensie-industrie onvoldoende in staat bleek de productie op korte termijn op te schalen. Deze capaciteitskloof weerspiegelde niet slechts tijdelijke tekortkomingen, maar wees op decennia van onderinvestering, inefficiënte marktstructuren en een gebrek aan strategische industriële coördinatie.[2]

Tegen deze achtergrond heeft de Europese Unie met hernieuwde urgentie ingezet op strategische autonomie op defensiegebied, een ambitie die verder is versterkt door aanhoudende onzekerheid over de duurzaamheid van Amerikaanse veiligheidsgaranties. De afhankelijkheid van de Verenigde Staten speelt hierin een centrale rol: meer dan 70 procent van de wapenimporten van EU-lidstaten is afkomstig uit de VS, een aandeel dat sinds 2022 verder is toegenomen door aankopen van onder meer Patriot-luchtafweersystemen, F-35-gevechtsvliegtuigen en HIMARS-

* Prof. dr. Jeroen Klomp werkt bij de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie en bij de sectie Economics van Wageningen University & Research.

1 D. Fiott, 'The challenges of defence spending in Europe', *Intereconomics* 59 (2024) (4) 189–192. Zie: https://www.intereconomics.eu; Council of the European Union, *A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, 2022. Zie: https://www.consilium.europa.eu.

2 S. Clapp, 'European defence industrial strategy', *European Parliamentary Research Service Briefing*, PE 762.402, 2024. Zie: https://www.europarl.europa.eu/thinktank.



Finse militairen oefenen met hun houwitsers. Sinds de Russische invasie van Oekraïne streeft de EU naar strategische autonomie op defensiegebied. Op welke manier kan zij dat het beste bereiken? FOTO EUROPESE COMMISSIE

raketsystemen. Hoewel deze transacties de Europese afschrikkingscapaciteit op korte termijn hebben versterkt, verdiepen zij tegelijkertijd structurele afhankelijkheidsrelaties binnen trans-Atlantische defensieketens.[3] De strategische onzekerheid die al tijdens de eerste regering-Trump zichtbaar werd, heeft deze afhankelijkheid bovendien een uitgesproken politieke dimensie gegeven, waardoor strategische autonomie verschuift van een technocratisch industriebeleidsconcept naar een voorwaarde voor Europese strategische handelingsvrijheid.[4]

In reactie hierop heeft de Europese Commissie een reeks omvangrijke beleidsinitiatieven gelanceerd, waaronder de European Defence Industry Strategy (EDIS), het European Defence Industry Programme (EDIP) en ReArm Europe, die inhoudelijk worden ondersteund door de bredere industriepolitieke diagnose van het Draghi-rapport. De EDIS, gepresenteerd in maart 2024, biedt een geïntegreerd raamwerk voor capaciteitsopbouw langs vier pijlers: versterking

3 P.D. Wezeman et al, 'Trends in international arms transfers, 2023', *SIPRI Fact Sheet*, maart 2024, Stockholm International Peace Research Institute. Zie: https://www.sipri.org; M. Grajewski, 'European defence, strategic autonomy and NATO', *European Parliamentary Research Service Briefing*, PE 759.601, 2024. Zie: https://www.europarl.europa.eu.

4 L. Retter et al, 'European strategic autonomy in defence', *Transatlantic visions and implications for NATO, US and EU relations*, RAND, Santa Monica–Cambridge, 2021.

van de Europese defensie-industrie, bevordering van gezamenlijke aanbesteding, borging van strategische voorraden en intensivering van publiek-private samenwerking.[5] Het hieraan gekoppelde EDIP stelt voor de periode 2025–2027 1,5 miljard euro beschikbaar en introduceert expliciet het beginsel van *European preference* om intra-Europese samenwerking te stimuleren. Aanvullend richt ReArm Europe zich op het versneld opschalen van de munitieproductie en het aanpakken van structurele knelpunten binnen de Europese begrotingskaders.

Het Draghi-rapport van september 2024 plaatst deze beleidsinitiatieven in een bredere macro-economische context en benadrukt dat Europa structureel achterloopt op het gebied van innovatie, schaalvoordelen en kapitaalintensieve productie. Deze achterstand wordt mede veroorzaakt door gefragmenteerde nationale markten en inconsistente beleidsprikkels. Het rapport pleit daarom voor een fundamentele heroriëntatie van de Europese industriepolitiek, met aanzienlijk hogere investeringen in onderzoek en ontwikkeling en het doorbreken van hardnekkig nationaal protectionisme.

Dit artikel analyseert echter een aantal fundamentele obstakels die de realisatie van volledige strategische autonomie belemmeren en concludeert dat een dergelijke uitkomst binnen afzienbare tijd onhaalbaar is. De analyse omvat: (1) de actieve verdediging van de Amerikaanse marktpositie via lobbyactiviteiten, prijsstrategieën en technologische dominantie; (2) de Europese afhankelijkheid van kritieke grondstoffen en geavanceerde technologieën; (3) de verankering van trans-Atlantische afhankelijkheden door bestaande wapensystemen (legacy systems); (4) de aanzienlijke kloof in onderzoek en ontwikkeling; (5) de extraterritoriale werking van Amerikaanse exportcontroles; (6) zwak intra-Europees commitment en ongelijke lastenverdeling; en (7) het ontbreken van geharmoniseerde Europese exportcontrole.

Gegeven deze structurele beperkingen introduceert het artikel het concept van *managed autonomy*: een pragmatische strategie waarin

5 European Commission, *European Defence Industrial Strategy (EDIS)*, 2024. Zie: https://defence-industry-space.ec.europa.eu.



FOTO U.S. ARMY, JOSEPH KLIMZAK

selectieve autonomie in strategische kerngebieden wordt gecombineerd met voortgezette trans-Atlantische samenwerking. Daarbij wordt betoogd dat Europa wel degelijk substantiële onderhandelingsmacht bezit — onder meer via zijn aandeel van circa 25 procent in de Amerikaanse wapenexport — maar dat effectieve benutting hiervan afhankelijk is van politieke eenheid en geloofwaardige collectieve inzet. Juist deze voorwaarden blijken in de huidige Europese context slechts beperkt aanwezig, waardoor volledige strategische autonomie voorlopig eerder een normatief richtpunt blijft dan een realistisch beleidsdoel.

Amerikaanse verdediging van marktpositie

De Verenigde Staten beschouwen de Europese defensiemarkt als strategisch van uitzonderlijk belang, zowel economisch als geopolitiek.[6] Europa neemt meer dan een kwart van de totale Amerikaanse wapenexport voor zijn rekening en fungeert daardoor als een strategisch cruciale afzetmarkt voor de Amerikaanse defensie-industrie.[7] Deze commerciële belangen zijn nauw verweven met bredere veiligheidsdoelstellingen: wapenleveranties versterken trans-Atlantische interoperabiliteit, consolideren Amerikaanse technologische standaarden en verankeren politieke invloed binnen NAVO-verband. De Europese ambitie om strategische autonomie te vergroten wordt in Washington daarom niet louter gezien als een intern EU-project, maar op termijn als een potentiële bedreiging voor bestaande machts- en marktverhoudingen.

Amerikaanse defensiebedrijven hebben aanzienlijke politieke middelen om hun marktpositie in Europa te verdedigen. Via intensieve lobbyactiviteiten in Brussel en nationale hoofdsteden, met jaarlijkse uitgaven die gezamenlijk in de honderden miljoenen dollars lopen, oefenen zij invloed uit op beleidsvorming en aanbestedingsprocessen. In deze lobbystrategieën staan drie argumenten centraal: de bewezen operationele effectiviteit van Amerikaanse systemen, hun volledige interoperabi-

6 S. Johnston, 'A Europe that Protects? U.S. Opportunities in EU Defense', *Policy Brief November 2019*. Zie: https://www.belfercenter.org/sites/default/files/pantheon_files/files/publication/EuroDefense_0.pdf.



De aanschaf van wapensystemen zoals HIMARS versterkt weliswaar de Europese afschrikking op korte termijn, maar verdiept ook de afhankelijkheid van de Amerikaanse defensie-industrie



FOTO EUROPESE COMMISSIE, GINTS IVUSKANS

Droneproductie in Letland. Europa is kwetsbaar voor verstoring van de beschikbaarheid van cruciale componenten voor wapensystemen die vooral uit Oost-Azië komen

liteit binnen NAVO-structuren, en de vaak snellere beschikbaarheid in vergelijking met Europese alternatieven. Met name in crisissituaties, waarin leveringstijd cruciaal is, blijken deze argumenten politiek zeer overtuigend.[8]

De debatten over Europese lucht- en raketverdediging in de periode 2023–2024 illustreren scherp hoe commerciële, industriële en veiligheidsbelangen in de praktijk samenvallen.[9] In het kader van grootschalige investeringsbesluiten, vooral rond het European Sky Shield Initiative (ESSI), werd aanzienlijke diplomatieke en industriële druk uitgeoefend ten gunste van Amerikaanse systemen zoals Patriot. Deze systemen werden consequent gepositioneerd als onmiddellijk beschikbaar, bewezen in operationele omgevingen en volledig interoperabel met bestaande NAVO-architecturen. Het Frans-Italiaanse SAMP/T-systeem daarentegen werd weliswaar erkend als technologisch volwassen, maar tegelijk neergezet als minder snel schaalbaar en minder direct inzetbaar in het licht van acute dreigingspercepties, zoals na de Russische invasie van Oekraïne.[10]

7 B.O. Martins en J. Mawdsley, 'The European Iron Network: The remaking of the political economy of European defence production following the Ukraine War', *Cooperation and Conflict*, 2025. Zie: https://doi.org/10.1080/07036337.2025.2546621; M. George et al, 'Trends in international arms transfers, 2024', *SIPRI Fact Sheet*, maart 2025, Stockholm International Peace Research Institute.

8 S. Clapp, 'United States Defense Industrial Base. How does it differ from the European defence technological and industrial base?', *Briefing*, 2025. Zie: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/777967/EPRS_BRI(2025)777967_EN.pdf.

9 Carnegie Endowment for International Peace, *Rebalancing the transatlantic defense-industrial relationship: Regional pragmatism in northeastern Europe*, 2025.

10 J. Muravska, 'European Integrated Air and Missile Defence in NATO: Progress and Persistent Challenges', 2023.

Economisch gezien wordt de Amerikaanse positie versterkt door structurele schaalvoordelen. Het F-35-programma, met meer dan 2400 toestellen voor de Amerikaanse krijgsmacht alleen, spreidt ontwikkelings- en productiekosten over een ongeëvenaard volume, waardoor de zogeheten *flyaway cost* is gedaald tot rond 80 miljoen dollar per toestel. Europese programma's, die opereren in kleinere nationale of bilaterale afzetmarkten, kunnen moeilijk concurreren met zulke schaalvoordelen.[11] Daarnaast maakt Washington via het Foreign Military Sales-mechanisme gebruik van gunstige financieringsvoorwaarden, waaronder lage rentes en gespreide betalingsschema's, wat vooral voor kleinere Europese landen aantrekkelijk is.

Offset- en industriële samenwerkingsdeals versterken deze aantrekkingskracht verder. In Polen bijvoorbeeld werden omvangrijke Amerikaanse aankopen — variërend van F-35's en Apache-helikopters tot Patriot-systemen — gekoppeld aan lokale assemblage, onderhoudsfaciliteiten en opleidingscentra, waardoor aanzienlijk binnenlands politiek en economisch draagvlak ontstond.[12]

Afhankelijkheid van grondstoffen en technologieën

Strategische autonomie in defensie impliceert meer dan de locatie van eindassemblage of de herkomst van platforms; zij vereist effectieve controle over de volledige waardeketen, van kritieke grondstoffen en sleutelcomponenten tot software, data en intellectueel eigendom. Juist op dit punt wordt de Europese kwetsbaarheid het meest zichtbaar. Ondanks beleidsambities blijft Europa in hoge mate afhankelijk van externe leveranciers voor essentiële materialen en geavanceerde technologieën die cruciaal zijn voor moderne militaire capaciteiten.

Een eerste structurele afhankelijkheid betreft zeldzame aardmetalen, zoals neodymium, dysprosium, europium en terbium, die onmisbaar zijn voor bijvoorbeeld permanente magneten in straaljagers, geleide wapens, nachtzichtapparatuur en radar- en sensortechnologie.[13] De wereldwijde waardeketen voor deze materialen is extreem geconcentreerd. China is verantwoordelijk voor ongeveer 60 procent van de mondiale winning en controleert 85 tot 90 procent van de raffinagecapaciteit.[14] Eerdere Chinese exportbeperkingen in 2010 en herhaalde dreigementen in 2023 illustreren hoe deze dominantie kan worden ingezet als geopolitiek instrument, met directe implicaties voor defensiegerelateerde productie elders.

De Verenigde Staten nemen eveneens een sleutelpositie in deze ketens in, zowel via controle over strategische mijnbouw- en verwerkingsprojecten als via technologische knowhow en toegang tot mondiale toeleveringsnetwerken.[15] Europese initiatieven om strategische voorraden aan te leggen en alternatieve leveranciers te ontwikkelen verkeren vooralsnog in een opbouwfase en vergen jarenlange investeringen. Deze structurele schaarste beperkt de Europese beleidsruimte fundamenteel: zelfs wanneer Europa investeert in eigen defensieproductie, blijft de beschikbaarheid van essentiële inputs indirect afhankelijk van Amerikaanse en Chinese markten, exportbeperkingen en strategische prioriteiten.[16]

Een nog scherpere kwetsbaarheid manifesteert zich in de halfgeleidersector. Moderne wapensystemen zijn sterk afhankelijk van geavanceerde micro-elektronica. Zo bevat een enkel jachtvliegtuig meer dan 400 verschillende typen halfgeleiders, verspreid over sensoren, commu-

11 J. Mejino-Lopez en G. Wolff, 'A European defence industrial strategy in a hostile world', *Bruegel Policy Brief*, 29/2024. Zie: https://www.bruegel.org.

12 C.D. Petersen, 'Defense and commercial trade offsets: Impacts on the US industrial base raise economic and national security concerns', *Journal of Economic Issues* 45 (2011) (2) 485-492; L. Béraud-Sudreau en L. Scarazzato, *Beyond fragmentation? Mapping the European defence industry in an era of strategic flux*, Centre for Security, Diplomacy and Strategy, Brussels School of Governance, 2023.

13 J.S. Kwon en B. Jensen, 'Deterrence runs on rare earths', Center for Strategic and International Studies (CSIS) Commentary, 2025; SFA Oxford, *Critical minerals in defence and national security*, 2024. Zie: https://www.sfa-oxford.com.

14 GAO (U.S. Government Accountability Office), *Critical materials: DOD's efforts to secure supply chains*, GAO-24-107176, 2024.

15 L.L. Leffler, 'Improving the US Supply Chain to Sustain National Security', *Defense Transportation Journal* 78 (2022) (4) 15-30.

16 M. Kleczka et al, 'The spectrum of strategic autonomy in EU defence supply chains', *Defence and peace economics* 35 (2024) (4) 427-447.

nicatiesystemen, avionica en wapengeleiding.[17] De meest geavanceerde chips, kleiner dan 7 nanometer, worden vrijwel uitsluitend geproduceerd in Oost-Azië, waarbij Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC) circa 90 procent van de wereldwijde capaciteit controleert. Dit creëert een directe strategische kwetsbaarheid: een militaire escalatie rond Taiwan zou de beschikbaarheid van cruciale componenten voor Europese wapensystemen fundamenteel kunnen ondermijnen.

De European Chips Act, met een aangekondigd budget van ongeveer 43 miljard euro, beoogt het Europese marktaandeel in halfgeleiders te verdubbelen tegen 2030. Hoewel dit een belangrijke stap is richting technologische weerbaarheid, ligt de nadruk primair op civiele toepassingen. Specifieke militaire eisen, zoals rad-hard chips, beveiligde architecturen en langdurige leveringsgaranties, blijven onderbelicht. Bovendien vergt de bouw van geavanceerde productiefaciliteiten doorgaans vijf tot tien jaar.

Gezamenlijk impliceren deze structurele afhankelijkheden dat Europese defensieproductie kwetsbaar blijft voor externe schokken, geopolitieke escalaties en unilaterale beleidsbeslissingen van derde landen en in het bijzonder van de VS en China. Het opbouwen van betekenisvolle autonomie vereist daarom een lange tijdshorizon, eerder decennia dan jaren, die slecht aansluit bij de acute politieke urgentie sinds 2022.

Het gewicht van bestaande investeringen (legacy systems)

Een belangrijke structurele belemmering voor Europese strategische autonomie schuilt in de omvang en duur van bestaande investeringen in Amerikaanse wapensystemen. Europese krijgsmachten exploiteren vandaag een brede portefeuille aan Amerikaanse platforms met levenscycli die zich uitstrekken over dertig tot vijftig jaar. Systemen zoals de F-16 en F-35 gevechtsvliegtuigen, C-130 transporttoestellen, Apache- en Chinook-helikopters en Patriot-luchtverdedigingssystemen vertegenwoordigen gezamenlijk investeringen ter waarde van tientallen miljarden euro's en zullen in veel lidstaten operationeel blijven tot ver voorbij 2050.[18] Deze uitgaven vormen *sunk costs* die economisch niet kunnen worden terugverdiend door voortijdige vervanging. Voortijdige vervanging zou niet alleen leiden tot boekhoudkundige afwaarderingen, maar ook tot politieke weerstand tegen kapitaalvernietiging van recent verworven systemen.

Hoewel mid-life updates en moderniseringsprogramma's de operationele relevantie van deze platforms verlengen, versterken zij tegelijkertijd de afhankelijkheid van oorspronkelijke fabrikanten en toeleveringsketens. Software-updates, sensormodernisering en wapenintegratie vereisen doorgaans toegang tot broncode, technische data en gecertificeerde componenten die vaak onder strikte Amerikaanse exportcontrolewetgeving vallen. Daarmee behouden Amerikaanse leveranciers gedurende de volledige levensduur van het systeem invloed op gebruik, aanpassing en doorontwikkeling, zelfs wanneer de platformen formeel eigendom zijn van Europese staten.

Een abrupte vervanging van deze legacy-systemen door Europese alternatieven is daarom strategisch en operationeel nauwelijks haalbaar. Dergelijke substitutie zou onvermijdelijk leiden tot tijdelijke capaciteitsgaten, met gevolgen voor zowel nationale verdediging als collectieve NAVO-verplichtingen. Bovendien vereist de introductie van nieuwe platforms de gelijktijdige opbouw van volledige ondersteunende ecosystemen – opleiding van personeel, ontwikkeling van simulatoren, logistieke ketens voor reserveonderdelen, onderhouds- en reparatiefaciliteiten en aangepaste commandostructuren. De replicatie van deze ecosystemen brengt hoge vaste kosten met zich mee en vergt jaren, zo niet decennia, aan institutionele en financiële inspanning.

17 ORF America, *The U.S. defense industry's chip challenge*, 2023.

18 D. Zandee et al, *European strategic autonomy in security and defence: Now the going gets tough*, Clingendael Institute, 2020.

Deze *lock-in* wordt verder versterkt door NAVO-interoperabiliteitseisen.[19] Standaarden vastgelegd in STANAG's zijn in belangrijke mate ontwikkeld rond Amerikaanse systemen en doctrines, die de kern vormen van gezamenlijke operaties binnen de alliantie. Voor met name Oost-Europese lidstaten, die Rusland als directe militaire dreiging ervaren, is nauwe integratie met Amerikaanse capaciteiten een expliciete veiligheidsprioriteit. Voor hen wordt strategische autonomie niet primair gezien als industriële onafhankelijkheid, maar als maximale verwevenheid met de Amerikaanse militaire macht. Dit creëert een fundamentele spanning tussen Europese autonomie-ambities en de politieke realiteit van alliantie-afschrikking.

Het gevolg is dat elke serieuze transitie richting Europese systemen slechts geleidelijk kan plaatsvinden, over een tijdshorizon van twee tot drie decennia. Tijdens deze periode blijft Europa in substantiële mate afhankelijk van de Verenigde Staten voor onderhoud, onderdelen, software-ondersteuning en technologische upgrades van bestaande systemen. Strategische autonomie wordt daarmee geen abrupt breekpunt, maar een langetermijnproces van gedeeltelijke substitutie en parallelle afhankelijkheden. Het gewicht van legacy-investeringen onderstreept dat Europese defensie-autonomie niet alleen wordt bepaald door toekomstige beleidskeuzes, maar in hoge mate wordt vastgelegd door beslissingen uit het verleden.

De technologiekloof: R&D-investeringen en innovatie

Een van de meest structurele belemmeringen voor Europese strategische autonomie is de hardnekkige technologiekloof tussen de Verenigde Staten en Europa, die haar oorsprong vindt in decennialange verschillen in onderzoeks- en ontwikkelingsinvesteringen, institutionele organisatie en innovatie-ecosystemen. De omvang van deze kloof wordt duidelijk wanneer men de publieke defensie-uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling vergelijkt. De Verenigde Staten investeren jaarlijks meer dan 130 miljard dollar in defensiegerelateerde R&D, terwijl de gezamenlijke Europese uitgaven binnen de EU rond de 11 miljard euro liggen — een verhouding van ongeveer tien tegen één.[20] Dit verschil heeft zich cumulatief vertaald in technologische dominantie over meerdere generaties wapensystemen.

De hardnekkige technologiekloof is een van de meest structurele belemmeringen voor Europese strategische autonomie

De gevolgen hiervan zijn zichtbaar in sleuteltechnologieën zoals stealthcapaciteiten of hypersonische wapens. De Verenigde Staten, samen met China, voeren hier de wereldwijde kopgroep aan, terwijl Europese projecten zich vaak nog in experimentele of conceptuele fasen bevinden. Zelfs onder optimistische aannames suggereren conservatieve schattingen dat het dichten van deze technologiekloof vijftien tot twintig jaar duurt, en alleen wanneer Amerikaanse innovatie niet verder accelereert. In de praktijk betekent dit dat Europese wapensystemen het risico lopen technisch inferieur te blijven, wat niet alleen operationele consequenties heeft, maar ook de politieke en economische geloofwaardigheid van een *European preference*-beleid ondermijnt. Lidstaten zullen immers geneigd blijven te kiezen voor bewezen, technologisch superieure systemen wanneer kerncapaciteiten en afschrikking op het spel staan. De technologiekloof vormt

19 Council of the European Union, 'Defence cooperation: Council assesses progress made in the framework of PESCO', Press release, 14 november 2023.

20 N. Helmonds, L. Schütte en M. Bergmann, 'Strategic options for the European defence industry in the 2020s', *Defense & Security Analysis* 41 (2024) (1) 34–58.

FOTO EUROPESE COMMISSIE, CARMEN JASPERSEN

daarmee geen tijdelijk probleem, maar een structurele beperking op de Europese ambitie tot strategische defensie-autonomie.

Extraterritoriale exportcontrole: de rol van ITAR

Een vaak onderschat maar fundamenteel obstakel voor Europese strategische autonomie is de extraterritoriale werking van de Amerikaanse exportcontrolewetgeving, in het bijzonder de International Traffic in Arms Regulations (ITAR).[21] ITAR reguleert niet alleen de directe export van Amerikaanse wapensystemen, maar ook de re-export en het eindgebruik van buitenlandse systemen die Amerikaanse componenten, software of technische data bevatten. In de praktijk betekent dit dat iedere doorverkoop, overdracht of soms zelfs operationele wijziging van dergelijke systemen voorafgaande goedkeuring vereist van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze extraterritoriale reikwijdte heeft verstrekkende implicaties voor Europese defensie-industrieën en overheden.

De Europese defensieproductie is diep verweven met Amerikaanse technologie. Kritieke subsystemen, zoals vliegtuigmotoren (bijvoorbeeld van General Electric en Pratt & Whitney), sensoren, avionica, encryptiesoftware en communicatiemodules, zijn in tal van Europese platforms geïntegreerd. Hierdoor vallen zelfs Europese systemen onder ITAR-jurisdictie. Een bekend voorbeeld betreft de Duitse Leopard 2-tanks, waarvan exportbeslissingen mede werden bemoeilijkt door de aanwezigheid van Amerikaanse componenten en bijbehorende goedkeuringsvereisten. Nog duidelijker is het geval van de NH90-helikopter: hoewel gepresenteerd als een Europees samenwerkingsproject bevat het platform substantiële Amerikaanse technologie en is het bij export naar derde landen in veel gevallen ITAR-onderworpen.

Deze afhankelijkheid vertaalt zich in directe beperkingen op Europese beleidsautonomie. In situaties waarin Europese staten wapensystemen willen exporteren naar strategische partners of conflictgebieden, kan de Amerikaanse overheid effectief vetorecht uitoefenen, zelfs wanneer de transactie formeel voldoet aan Europese exportcriteria.[22] Dit raakt niet alleen commerciële belangen van Europese defensiebedrijven, maar ook de politieke geloofwaardigheid van de EU als onafhankelijke veiligheidsactor. Bovendien creëert ITAR onzekerheid voor potentiële afnemers, die risico's zien in toekomstige gebruiks- of doorverkoopbeperkingen en daardoor soms terughoudend zijn in de aanschaf van Europese systemen.

Als reactie hierop heeft met name Frankrijk bewust geïnvesteerd in de ontwikkeling van zogenoemde ITAR-vrije systemen, zoals de Rafale-gevechtsvliegtuigen, met als doel maximale exportflexibiliteit en nationale besluitvorming te behouden. Deze strategie illustreert echter de hoge kosten van autonomie. Het volledig vermijden van Amerikaanse componenten vereist substantiële financiële middelen, langdurige R&D-trajecten en vaak parallelle ontwikkeling van technologieën die elders reeds beschikbaar zijn. Dit kan leiden tot hogere eenheidskosten, langere ontwikkeltijden en in sommige gevallen een relatief lagere technologische volwassenheid in vergelijking met systemen die gebruikmaken van wereldwijd toonaangevende Amerikaanse technologie.

Op systeemniveau impliceert dit dat een volledig ITAR-vrije Europese defensie-industrie een radicale herstructurering van bestaande waardeketens zou vereisen. Gezien de diepte van trans-Atlantische industriële integratie is een dergelijke transitie slechts denkbaar over meerdere decennia en tegen aanzienlijke economische kosten. Tot die tijd blijft ITAR een structurele beperking op zowel de commerciële handelingsvrijheid als de strategische soevereiniteit van Europa. De extraterritoriale exportcontrole van de Verenigde Staten onderstreept daarmee dat Europese strategische autonomie niet uitsluitend een kwestie is van politieke wil, maar in hoge mate wordt bepaald

21 M. Tudosia, 'ITAR-related obstacles to exports', *European Security & Defence*, oktober 2022. Zie: https://euro-sd.com.

22 Carnegie Endowment for International Peace, *Rebalancing the transatlantic defense-industrial relationship*.



Productie van een Puma-pantservoertuig door Rheinmetall. De Europese defensie-industrie is geconcentreerd in een beperkt aantal grote lidstaten, waaronder Duitsland, wat een ongelijke kosten-batenafweging tussen Europese lidstaten veroorzaakt

door juridische en technologische afhankelijkheden die diep zijn verankerd in bestaande industriële structuren.[23]

Zwak Europees commitment en ongelijke baten- en lastenverdeling

Een verdere structurele belemmering voor het realiseren van Europese strategische autonomie ligt in het gebrek aan consistent politiek commitment van de lidstaten, gecombineerd met een sterk ongelijke verdeling van de baten van defensie-industrieel beleid.[24] De Europese defensie-industrie is geconcentreerd in een beperkt aantal grote lidstaten — met name Frankrijk, Duitsland, Italië en Spanje — die beschikken over substantiële industriële capaciteiten en nationale kampioenen, terwijl kleinere lidstaten slechts minimale defensie-industriële infrastructuur bezitten. Deze asymmetrie vertaalt zich in fundamenteel uiteenlopende kosten-batenafwegingen met betrekking tot European preference.[25]

Voor kleinere en middelgrote lidstaten is het economisch rationeel om prioriteit te geven aan prijs-kwaliteitverhouding, snelle beschikbaarheid en operationele betrouwbaarheid, ongeacht de herkomst van het materieel. In veiligheidsstrategisch opzicht geldt bovendien dat landen die sterk afhankelijk zijn van Amerikaanse veiligheidsgaranties, vooral aan de oostflank van Europa, een uitgesproken voorkeur hebben voor Amerikaanse wapensystemen, die volledige interoperabiliteit met de VS garanderen en politieke signalen van trans-Atlantische verbondenheid afgeven.[26]

23 Defense Express, 'Rafale Fighters Could Free Ukraine from Foreign Limits or Make Them Worse', oktober 2025.

24 K. Kuchtová en M. Terlikowski, 'Strategic autonomy in security and defence as an impracticability? How the European Union's rhetoric meets reality', in: *The European Union in a contested world order* (Springer, 2025).

25 J. Becker, T. Megerisi en C. Schmucker, 'Burden-sharing in NATO: Trends and dispersion in defense spending, 1950–2024', *Applied Economics Letters*, 2025; N. Tian et al, 'Trends in world military expenditure, 2024', *SIPRI Fact Sheet*, april 2025, Stockholm International Peace Research Institute.

26 Wezeman et al, 'Trends in international arms transfers, 2023'; Carnegie Endowment for International Peace, *Rebalancing the transatlantic defense-industrial relationship*.

De baten van Europese defensiesamenwerking zijn ongelijk verdeeld

De huidige Europese beleidsinstrumenten slagen er onvoldoende in dit dilemma te doorbreken. Initiatieven zoals de European Defence Industry Strategy en het European Defence Fund zijn in belangrijke mate gebaseerd op vrijwilligheid en bevatten nauwelijks afdwingbare verplichtingen voor lidstaten om Europees in te kopen.[27] Tegelijkertijd versterken binnenlandse lobbydynamieken deze vrijblijvendheid – Amerikaanse bedrijven lokken lidstaten met offsetdeals en lokale assemblage, terwijl Europese bedrijven onderling concurreren in plaats van strategisch te consolideren. Voor defensiebedrijven ontbreekt hierdoor een geloofwaardige vraaggarantie, wat investeringen in kapitaalintensieve productielijnen en innovatie risicovol maakt. Het resultaat is een vicieuze cirkel: beperkte schaal leidt tot hogere kosten per eenheid, wat Europese systemen minder aantrekkelijk maakt, wat op zijn beurt de schaal verder ondermijnt.

Daarbij komt dat de baten van Europese defensiesamenwerking ongelijk zijn verdeeld. Grote *prime contractors* zoals Airbus, Dassault, Thales, Leonardo en Rheinmetall domineren EU-programma's en verwerven doorgaans leidende rollen, terwijl kleinere lidstaten vaak gedegradeerd worden tot junior partners of niche-leveranciers. Dit roept vragen op over eerlijkheid en draagvlak, vooral wanneer publieke middelen via het EDF onevenredig bij reeds sterke industriële clusters terechtkomen.[28] Pogingen om geografische spreiding af te dwingen leiden bovendien geregeld tot inefficiënties en suboptimale projectstructuren. Ook op het vlak van military mobility — de capaciteit om troepen en materieel snel door Europa te bewegen — blijven structurele obstakels bestaan ondanks aanzienlijke investeringen, wat de operationele geloofwaardigheid verder ondermijnt.[29]

Ten slotte raakt defensie aan kernvragen van nationale soevereiniteit. Lidstaten blijven terughoudend om controle over capaciteiten, exportbeleid en strategische keuzes over te dragen aan supranationale EU-structuren. Frankrijk waakt nadrukkelijk over zijn strategische autonomie, terwijl oostelijke lidstaten de NAVO en de Verenigde Staten als ultieme veiligheidsgarantie beschouwen. Deze divergenties resulteren in besluitvorming via veto's en minimale consensus, wat leidt tot een gefragmenteerd landschap van vrijwillige samenwerking. Zonder brede en geloofwaardige politieke consensus blijven Europese autonomieambities kwetsbaar voor nationaal eigenbelang, waardoor de totstandkoming van een coherente en concurrerende Europese defensie-industriële basis uiterst moeilijk blijft.

Gebrek aan geharmoniseerde Europese exportcontrole

Een structurele maar vaak onderbelichte belemmering voor de ontwikkeling van een coherente Europese defensie-industriële basis is het ontbreken van geharmoniseerde exportcontrole binnen de Europese Unie. Hoewel de EU beschikt over een gemeenschappelijk normatief kader, blijft de feitelijke besluitvorming over wapenexport volledig nationaal georganiseerd. Iedere lidstaat hanteert zijn eigen exportcontroleregime, met uiteenlopende beoordelingscriteria, institutionele procedures en politieke gevoeligheden. Deze fragmentatie staat op gespannen voet met de ambitie om via gezamenlijke programma's schaalvoordelen te realiseren

27 Clapp, 'European defence industrial strategy'.

28 European Commission, *European Defence Industrial Strategy (EDIS)*; D. Fiott, 'The European Union's role in European defence industry policy', *Defence Studies*, 2024.

29 M. Centrone en J.L. Saulnier, 'Towards a comprehensive and beneficial approach to military mobility', *European Parliamentary Research Service Briefing*, PE 779.408, 2025; European Court of Auditors, *EU military mobility: Full speed not reached due to design weaknesses and obstacles en route*, Special Report 04/2025.

en Europese industriële samenwerking te verdiepen.

De EU Common Position 2008/944/CFSP vormt weliswaar het formele raamwerk voor wapenexportcontrole, met acht criteria inzake mensenrechten, regionale stabiliteit en nationale veiligheid, maar laat de interpretatie en handhaving expliciet over aan de lidstaten. In de praktijk resulteert dit in aanzienlijke verschillen. Duitsland hanteert traditioneel een restrictieve benadering, met een sterke nadruk op mensenrechten en conflictpreventie, terwijl Frankrijk een pragmatischer exportbeleid voert waarin strategische en industriële belangen zwaarder wegen. Deze divergenties zijn geen randverschijnsel, maar structureel verankerd in nationale politieke cultuur en parlementaire controlemechanismen.

Bij multinationale defensieprogramma's werken deze verschillen bijzonder verstorend. Gezamenlijk ontwikkelde systemen bevatten vaak componenten uit meerdere lidstaten, waardoor export naar derde landen de goedkeuring vereist van alle betrokken regeringen. Eén nationale weigering volstaat om een exporttransactie te blokkeren, met aanzienlijke economische en diplomatieke gevolgen. Het bekendste voorbeeld betreft het Duitse veto op de export van Eurofighter-toestellen door het Verenigd Koninkrijk naar Saoedi-Arabië, vanwege Duitse componenten in het platform en Berlijns restrictieve exportbeleid. Dergelijke blokkades ondermijnen niet alleen bilaterale relaties, maar schaden ook de reputatie van Europese systemen als betrouwbare exportproducten.

Voor potentiële afnemers creëert deze institutionele onzekerheid een wezenlijk risico. Kopers moeten rekening houden met de mogelijkheid dat toekomstige politieke verschuivingen in één lidstaat de levering van reserveonderdelen, upgrades of munitie kunnen belemmeren. In vergelijking met systemen uit landen met een centraal aangestuurd exportbeleid — zoals de Verenigde Staten of, in andere markten, Rusland — worden Europese producten daardoor als minder voorspelbaar en minder betrouwbaar ervaren. Dit concurrentienadeel verkleint exportkansen, reduceert productievolumes en beperkt de mogelijkheid om via schaalvoordelen kosten te drukken.

Pogingen tot verdere harmonisatie zijn tot dusver beperkt van reikwijdte en effect. Politiek gevoeligere voorstellen, zoals een gezamenlijke EU-licentie of een mechanisme voor bindende arbitrage bij exportgeschillen, stuiten op verzet van lidstaten die hun soevereiniteit over buitenlands- en veiligheidsbeleid niet willen prijsgeven. Het ontbreken van geharmoniseerde exportcontrole vormt daarmee een structurele rem op Europese defensiesamenwerking. Het beperkt schaalvoordelen, ondermijnt de geloofwaardigheid van gezamenlijke programma's en verzwakt de internationale concurrentiepositie van Europese defensiebedrijven. Zolang lidstaten vasthouden aan nationale veto's in exportbeslissingen, blijft strategische autonomie een intern inconsistente ambitie. Europa kan wel gezamenlijk ontwikkelen, maar niet gezamenlijk beslissen over de inzet en afzet van zijn eigen wapensystemen.

Conclusie: managed autonomy als realistisch alternatief

Bovenstaande analyse laat zien dat volledige Europese strategische autonomie in de defensiesector binnen een relevant tijdsbestek een utopische ambitie blijft.[30] Ze toont aan dat een samenloop van structurele factoren — economisch, technologisch, juridisch en politiek — de haalbaarheid van verregaande ontkoppeling van de Verenigde Staten fundamenteel beperkt. Amerikaanse marktverdediging via intensieve lobby, prijsconcurrentie en aantrekkelijke financieringsmechanismen blijkt bijzonder effectief en ondermijnt Europese pogingen om interne schaal te creëren.[31] Tegelijkertijd maken diepe afhankelijkheden van Chinese zeldzame aardmetalen en Taiwanese halfgeleiders duidelijk dat cruciale knelpunten in de waardeketen

30 Retter et al, 'European strategic autonomy in defence'; Zandee et al, *European strategic autonomy in security and defence*.

31 Béraud-Sudreau en Scarazzato, *Beyond fragmentation?*; George et al, 'Trends in international arms transfers, 2024'.



Munitiefabriek in Duitsland. Cruciaal voor Europese autonomie is onder andere surge-capaciteit van munitie en onderdelen

slechts over meerdere decennia kunnen worden aangepakt.[32] Bestaande legacy-systemen verankeren trans-Atlantische afhankelijkheden tot ver voorbij 2050, terwijl de huidige R&D-verhouding van ongeveer tien op één in het voordeel van de Verenigde Staten investeringsniveaus vereist die de Europese politieke en fiscale realiteit overstijgen.[33] Deze beperkingen worden verder versterkt door schaalnadelen als gevolg van fragmentatie,[34] extraterritoriale exportcontrole via ITAR,[35] zwak politiek commitment van lidstaten[36] en een gebrek aan geharmoniseerde Europese exportcontrole. Gezamenlijk vormen deze elementen een zelfversterkend web dat niet op korte termijn kan worden doorbroken.

Tegen deze achtergrond pleit dit artikel voor *managed autonomy* als analytisch en beleidsmatig realistischer alternatief.[37] In plaats van volledige onafhankelijkheid moet Europa selectieve autonomie nastreven in strikt gedefinieerde strategische domeinen, terwijl trans-Atlantische samenwerking behouden blijft waar deze operationeel en economisch rationeel is. Dit veronderstelt een expliciete prioritering van capaciteiten waarin autonomie cruciaal is voor strategische handelingsvrijheid, zoals command-and-controlsystemen, cryptografie en cybercapaciteiten, kritieke software en datalagen, ITAR-vrije subsystemen en voldoende *surge capacity* in munitie- en onderdelenproductie.[38] Voor andere capaciteiten, vooral die waar schaalvoordelen dominant zijn, kan internationale samenwerking efficiënter blijven, mits afhankelijkheden worden begrensd door *multiple sourcing* en interoperabele standaarden.

Binnen dit raamwerk spelen *hedging*-strategieën een centrale rol. Het diversifiëren van toeleveringsketens, het gericht investeren in ITAR-arme technologieën, het aanleggen van strategische voorraden en het ontwikkelen van flexibele productiecapaciteit vergroten de strategische wendbaarheid zonder de illusie van

32 Kwon en Jensen, ‚Deterrence runs on rare earths'.
33 Helmonds et al, 'Strategic options for the European defence industry in the 2020s'. M. Draghi, *The future of European competitiveness*, European Commission, 2024. Zie: https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en.
34 Béraud-Sudreau en Scarazzato, *Beyond fragmentation?*.
35 Tudosia, 'ITAR-related obstacles to exports'.
36 Clapp, 'European defence industrial strategy'; Kuchtová en Terlikowski, 'Strategic autonomy in security and defence as an impracticability?'.
37 Retter et al, 'European strategic autonomy in defence'.
38 European Defence Agency (EDA), *The 2023 EU Capability Development Priorities*, 2023. Zie: https://eda.europa.eu; Council of the European Union, *A Strategic Compass for Security and Defence*.

FOTO EUROPESE COMMISSIE, CARMEN JASPERSEN

volledige autonomie te koesteren. Cruciaal daarbij is het hanteren van een realistisch tijdsperspectief – structurele transformaties in defensie-industrieën voltrekken zich over decennia en vereisen incrementele vooruitgang, stabiele financiering en duidelijke tussentijdse mijlpalen.[39] Bestaande samenwerkingskaders zoals PESCO en de Capability Development Plan (CDP) bieden hiervoor een institutioneel fundament, maar vereisen versterking en stroomlijning om daadwerkelijk effectief te worden.[40] Recent onderzoek van het European Union Institute for Security Studies benadrukt dat Europa zijn defensie-inspanningen moet heropbouwen door efficiënter te spenderen en gecoördineerde defence surges te faciliteren.[41]

Europa heeft bovendien substantiële onderhandelingsmacht. De Europese markt vertegenwoordigt circa 25 procent van de Amerikaanse wapenexport, met een jaarlijkse waarde van meer dan 20 miljard dollar.[42] Verlies van deze markt zou directe gevolgen hebben voor Amerikaanse schaalvoordelen en industriële duurzaamheid. Dit drukmiddel kan collectief worden ingezet om betere voorwaarden te bedingen, zoals diepere technologieoverdracht, productielicenties, verlichting van ITAR-beperkingen of gezamenlijke ontwikkelingsprogramma's. Ervaringen uit Japan en Zuid-Korea tonen aan dat dergelijke strategieën succesvol kunnen zijn wanneer zij consistent en gecoördineerd worden toegepast. Het cruciale verschil is echter dat Europa alleen als collectief voldoende geloofwaardig is; versnipperde nationale strategieën ondermijnen deze onderhandelingspositie.

De voorwaarden voor managed autonomy zijn veeleisend. Politieke eenheid vergt bereidheid van lidstaten om nationale industriële en strategische voorkeuren gedeeltelijk ondergeschikt te maken aan collectieve doelen, inclusief meer bindende European preference-mechanismen.[43] Substantiële en langdurige investeringen zijn noodzakelijk, met een duidelijke verschuiving van louter operationele uitgaven naar R&D en kritieke technologieën.[44] Dit impliceert ook de oprichting van een Europees DARPA-equivalent met voldoende budget, institutionele autonomie en risicotolerantie. Daarnaast zijn verdere harmonisatie van exportcontrole, acquisitieprocessen en technische standaarden essentieel om voorspelbaarheid en schaal te creëren. Transparantie en democratische verantwoording blijven daarbij cruciaal om legitimiteit en maatschappelijk draagvlak te borgen.

De oorlog in Oekraïne heeft strategische autonomie met ongekende urgentie op de Europese agenda geplaatst.[45] Volledige onafhankelijkheid blijft echter binnen afzienbare tijd onhaalbaar. De kernuitdaging ligt daarom niet in maximale ontkoppeling, maar in het ontwikkelen van een realistisch, strategisch consistent pad van managed autonomy: gericht investeren waar autonomie essentieel is, samenwerking behouden waar deze voordelen oplevert, en volharden over meerdere politieke cycli. Of Europa hierin slaagt, zal bepalend zijn voor zijn toekomstige strategische positie, industriële weerbaarheid en veiligheid in een steeds competitiever geopolitiek landschap.[46] ■

39 Draghi, *The future of European competitiveness*; E. Letta, *Much more than a market – Speed, security, solidarity: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens*, European Commission, 2024.

40 European Defence Agency, *The 2023 EU Capability Development Priorities*; Council of the European Union, *Council Recommendation assessing the progress made by the participating Member States to fulfil commitments undertaken in the framework of PESCO*, C/2024/6982, 18 november 2024; Council of the European Union, 'EU defence cooperation: Council approves conclusions on the PESCO strategic review', Press release, 19 november 2024; S. Rutigliano, 'Ukraine conflict's impact on European defence and Permanent Structured Cooperation (PESCO)', *European Papers* 8 (2023) (2) 765–777.

41 European Union Institute for Security Studies (EUISS), 'Guns. Lots of guns: EU strategic responsibility and the European defence industry', *EUISS Commentary*, 2024; L. Scazzieri, 'Rebuilding Europe's defences: How to unlock a coordinated defence surge', *European Union Institute for Security Studies (EUISS) Brief*, 2024.

42 Wezeman et al, 'Trends in international arms transfers, 2023'; Martins en Mawdsley, 'The European Iron Network'.

43 Clapp 'European defence industrial strategy'; Mejino-Lopez en Wolff, 'A European defence industrial strategy in a hostile world'; European Commission, E*uropean Defence Industrial Strategy (EDIS)*.

44 European Commission, *European Defence Fund (EDF)*, 2024. Zie: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf_en; Helmonds et al, 'Strategic options for the European defence industry in the 2020s'.

45 Council of the European Union, *A Strategic Compass for Security and Defence*.

46 Retter et al, 'European strategic autonomy in defence'; Zandee et al, *European strategic autonomy in security and defence*.