

## Positiepaper

t.b.v. een rondetafelgesprek met de vaste Kamercommissie Defensie op 4 april 2024

### **Militaire dreiging Europa: Economische en juridische consequenties van een mogelijke oorlogseconomie in Europa**

#### **Enkele overwegingen m.b.t. de Europese en internationaalrechtelijke dimensie**

*Dr. Anna-Alexandra (Anna) Marhold, Universitair Docent  
Grotius Centre for International Legal Studies, Rechtenfaculteit Leiden*

#### **Inleiding: Noodgedwongen ingrijpen in de markt?**

De Europese Unie, en daarmee Nederland, wordt al meer dan twee jaar geconfronteerd met oorlog op het Europees continent. Dit dwingt tot heroverwegingen van zowel economisch als defensiebeleid, getuige de presentatie door de Europese Commissie van de allereerste strategie voor de Europese defensie-industrie in maart. De mogelijkheid van een oorlogseconomie in Europa brengt een potentiële herstructurering van de markt met zich mee. In een dergelijk scenario kan er bijvoorbeeld prioriteit worden gegeven aan defensie, met oog op concurrentievermogen, militaire productiecapaciteit en paraatheid.

In het geval dat er wordt ingegrepen in de markt om middelen beschikbaar te stellen t.b.v. een oorlogseconomie, zal dit juridische consequenties met zich meebrengen op zowel Europees en internationaal niveau. Deze positiepaper schets enkele mogelijke scenario's en overwegingen waar rekening mee dient te worden gehouden.

#### **Naar een oorlogseconomie: Wat kan en mag Nederland doen?**

Nederland heeft verschillende mogelijkheden om, indien nodig, stappen te ondernemen m.b.t. een oorlogseconomie, mits naleving van Europees recht en internationaal recht als uitgangspunt wordt genomen. Daarbij moet vermeld worden dat de term 'oorlogseconomie' niet een vastomlijnd (juridisch) concept is en dat verscheidene maatregelen de economie ook op verschillende manieren kunnen beïnvloeden. Er zal dus per maatregel moeten worden beoordeeld of deze, naast nationale wetgeving, ook aan Europese en internationale wetgeving voldoet.

Mogelijke maatregelen van de Nederlandse overheid in het overschakelen op een oorlogseconomie kunnen bijvoorbeeld zijn:

- Het geven van staatssteun en/of subsidies aan bepaalde defensie gerelateerde industrieën met het oog op het opvoeren van de productie en het aanbesteden van orders. Ook kan of voorkeur worden gegeven aan in Nederland, dan wel in de EU

geproduceerde defensiematerieel. Op basis van de Europese defensiestrategie zal worden gekeken wat de mogelijkheden zijn voor het treffen van zulke maatregelen, en zullen bestaande regels tegen het licht worden gehouden. Maatregelen die Nederland al dan niet in EU verband neemt, zullen moeten voldoen aan zowel het Europese recht m.b.t. aanbestedingen en staatsteun. Echter, daarnaast zullen zij ook conform internationale subsidie- en aanbestedingswetgeving (recht van de Wereldhandelsorganisatie, de WTO) moeten zijn.

- Het beperken van de invoer of uitvoer van bepaalde (essentiële) goederen, zoals graan en medicijnen, van en naar Nederland (van/naar derde landen zowel binnen als buiten de EU) om ernstige tekorten van de eigen voorraden te voorkomen.
- Voorkeur geven aan de invoer of uitvoer van goederen uit bepaalde landen (bondgenoten) ten koste van andere landen, ook op de lange termijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan het importeren van chips en essentiële grondstoffen en het aanpassen van toeleveringsketens van deze goederen op zo een manier dat een oorlogseconomie niet afhankelijk is van minder betrouwbare handelspartners. Dit kan b.v. grondstoffen betreffen die noodzakelijk zijn voor defensietechnologie. In EU-verband wordt al gewerkt aan het bestendiger maken van deze ketens (zie de EU-grondstoffenverordening).
- Ook valt te denken aan het nog verder beperken van de uitvoer van gevoelige technologieën, zoals chipmachines van ASML en andere dual-use technologieën (naar bijvoorbeeld China), omdat er een risico bestaat dat deze aldaar zullen worden gebruikt voor defensiedoeleinden.

Bovenstaande scenario's zijn in principe mogelijk. Echter, zulke maatregelen schenden in beginsel zowel het Europees recht als het internationaal handelsrecht. Wel zijn ze juridisch te rechtvaardigen, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Mocht Nederland een dergelijke maatregel willen nemen in het kader van de oorlogseconomie, dan moet het bereid zijn de schendingen te verdedigen en beroep te doen op bestaande, nauw omschreven uitzonderingen in de verdragen. De drempel voor een succesvol beroep daarop is hoog, dit om misbruik te voorkomen.

M.b.t. de uitvoerbeperkingen van technologie zal Nederland hoogstwaarschijnlijk een beroep moeten doen op de controversiële 'veiligheidsexceptie'. D.m.v. deze uitzondering kan een land beperkingen instellen in tijden van oorlog of noodsituaties in internationale betrekkingen en op handel in dual-use goederen. Deze uitzondering dient met terughoudendheid te worden ingeroepen, om uitholling te voorkomen en een betrouwbare handelspartner te blijven. Mocht het tot een juridisch geschil komen met een ander land, dan moet de Staat er rekening mee dat procedures veel tijd (jaren) in beslag kunnen nemen.

Het is daarnaast ook mogelijk dat de Staat tijdelijk genoodzaakt is om belang te nemen een buitenlandse onderneming van strategisch belang die in Nederland gevestigd is, zodat deze onderneming goederen en/of diensten ten behoeve van de oorlogseconomie kan produceren (zie de Beschermingsvoorziening Economische Veiligheid). Een dergelijke onderneming kan onder het internationaal investeringsbeschermingsrecht kwalificeren als een 'beschermd

investering' van een buitenlandse investeerder. Een van de consequenties hiervan is dat de Nederlandse Staat maatregelen mag nemen, mits daar redelijke en billijke compensatie aan de investeerders tegenover staat, conform internationale wetgeving.

## **Conclusie**

Europa, en daarmee ook Nederland, gaat richting een oorlogseconomie. Dit betekent, onder andere, dat kan worden ingegrepen in de markt ten behoeve van het vergoten van de defensiecapaciteit. De mogelijke consequenties hiervan kunnen zijn dat Nederland de invoer en uitvoer van bepaalde goederen zou moeten beperken, voorkeur zou geven aan goederen uit bepaalde landen, zijn eigen defensie relateerde industrie wil steunen, of tijdelijk belang zou moeten nemen van in Nederland gevestigde buitenlandse ondernemingen van strategisch belang. Dit is mogelijk, maar zal juridisch op zowel EU als internationaal niveau moeten worden gerechtvaardigd.

## **Aanbevelingen: neem stappen, met naleving van EU en internationaal recht als uitgangspunt**

Het bovenstaande in acht nemende, volgen hieronder enkele aanbevelingen:

- Nederlands kan t.b.v. een oorlogseconomie ingrijpen in de markt, met naleving EU en internationale wetgeving als uitgangspunt.
- Gezien het feit dat er een breed scala aan maatregelen en bijbehorende effecten kan zijn, zal per maatregel apart moeten worden nagegaan of deze conform het recht is.
- Nederland zal maatregelen m.b.t. de oorlogseconomie die in beginsel strijdig zijn met verdragen moeten rechtvaardigen met een beroep op in de wet gestelde uitzonderingen. De veiligheidsexceptie dient terughoudend te worden gebruikt.
- Nederland dient zich op nationaal, Europees en internationaal niveau hard te maken voor het reguleren van betrouwbare toeleveringsketens en handelspartners, om risicovolle afhankelijkheden af te bouwen.
- Met het oog op een mogelijke oorlogseconomie op Europees niveau is het van belang om een juridisch raamwerk op te zetten dat meer, efficiënter en gezamenlijk investeren in het opzetten van een goed functionerende Europese defensie-industrie faciliteert. Er dient tevens te worden gefocust op het reguleren van interoperabiliteit van defensiesystemen in de EU.
- Tegen een achtergrond van een zwakkere Wereldhandelsorganisatie, als gevolg van een bredere crisis in het multilateralisme, en daarmee een minder effectief geschillenbeslechtingsstelsel, moet Nederland voorbereid zijn op meer bilaterale reacties op handelsbeperkingen. Deze kunnen de vorm aannemen van retorsie of economische tegenmaatregelen door derde landen (bijvoorbeeld Chinese exportbeperkingen op grondstoffen als antwoord op uitvoerbeperkingen op technologie en een *de facto* Chinees handelsembargo vis-a-vis Litouwen).