

TRANSFORMATION THROUGH TRAINING!

Luc VANGANSBEKE



© JFTC

Het Joint Force Training Centre (JFTC) opende zijn deuren op 31 maart 2004 in Bydgoszcz, Polen. Sindsdien is het centrum voortdurend gegroeid en heeft het zijn actiedomein uitgebreid. De belangrijkste activiteiten bestaan uit het organiseren van tactische oefeningen op het hoogste niveau die aansluiten bij de behoeften van de NAVO-strijdkrachten.

Sorti de l'École d'infanterie en 1979 comme officier momentané, le commandant e.r. Luc Vangansbeke a servi comme chef de peloton, commandant en second et commandant de compagnie, ainsi que comme adjoint S3. Il a été observateur militaire de l'ONU en Inde et au Pakistan, puis a participé aux opérations UNPROFOR et UNTAES en Croatie, à l'opération SFOR en Bosnie et à l'opération KFOR au Kosovo. Journaliste pour Vox Magazine et Direct à la DG-IPR de 1998 à 2005, il a terminé sa carrière militaire par un passage de deux ans à l'Eurocorps et de quatre ans au Centre d'entraînement de forces interarmées (Joint Force Training Centre – JFTC).

Depuis son entrée dans l'OTAN en 1999, la Pologne a accueilli sur son territoire plusieurs organismes multinationaux relevant de l'Alliance atlantique. On y trouve le quartier général du Corps multinational Nord-Est (*Multinational Corps Northeast*) à Szczecin et celui de la Division multinationale Nord-Est (*Multinational Division Northeast*) à Elbląg, ainsi que le NATO Counter-Intelligence Centre of Excellence à Cracovie et l'Enhanced Forward Presence Battlegroup Poland au camp militaire de Bemowo Piskie, près de la petite ville d'Orzysz. Or c'est la cité de Bydgoszcz, chef-lieu de la voïvodie de Couïavie-Poméranie, qui est la véritable capitale polonaise de l'OTAN, avec pas moins de sept organismes différents, dont les mises sur pied s'étalent de 2004 à 2024.

BYDGOSZCZ ET L'OTAN

Durant les cinq premières années de son existence, le Centre d'entraînement de forces interarmées (*Joint Force Training Centre* – JFTC) occupe un bâtiment de la caserne Casimir le Grand dans le nord de Bydgoszcz. Le manque d'espace oblige

le JFTC à délocaliser ses activités majeures vers d'autres installations, comme les camps militaires de Grafenwöhr et de Sennelager en Allemagne, ou même vers Kingston au Canada. Les choses changent en 2009, lorsque le centre déménage vers un nouveau complexe, spécialement construit à son intention à la caserne Poniatowski, dans la partie occidentale de Bydgoszcz. Il y cohabite avec la *JFTC Support Unit*, qui fournit tous les services administratifs et logistiques liés à la mission de soutien du pays hôte (*host nation support*). La *JFTC Support Unit* joue aussi un rôle important pour les contingents nationaux les moins nombreux du JFTC – comptant parfois un seul membre, comme c'est le cas pour la Belgique – et qui ne comprennent pas d'élément de soutien national (*national support element*), particulièrement dans l'accueil et le guidage de nouveaux venus et de leurs familles.

En 2010, le 3^e bataillon de transmission de l'OTAN (*3rd NATO Signal Battalion*) prend ses quartiers à la caserne Rejewski, située quelques rues plus loin. L'unité fournit des systèmes de communication et d'information essentiels aux opérations de l'OTAN, soutenant les exercices et missions à travers l'Europe. Deux ans plus tard, il est rejoint par la *NCIA CIS Support Unit*, puis par le Centre d'excellence pour la police militaire de l'OTAN (*NATO Military Police Centre of Excellence*) en 2013. En 2015, c'est au tour de l'Unité d'intégration des forces de l'OTAN en Pologne (*NATO Force Integration Unit – Poland*), dont la mission principale est de faciliter le déploiement des forces de réaction rapide de l'Alliance. L'*Allied Command Counterintelligence* suit en 2017. Enfin, depuis quelques mois, le Centre d'analyse, de formation et d'entraînement OTAN-Ukraine (*Joint Analysis, Training and Education Centre – JATEC*) opère également à Bydgoszcz. Ouvert le 23 septembre 2024, il étudie les enseignements tirés du conflit russo-ukrainien et veille à leur diffusion et à leur mise en application au sein de l'OTAN.

L'effectif du JFTC, quant à lui, n'a cessé de croître durant les 22 années de son existence. Parti en 2004 d'un total de 84 militaires et civils provenant de 18 nations alliées, il s'élève actuellement à 170 personnes originaires de 22 États membres de l'Alliance ainsi que de Géorgie, pays membre du Partenariat pour la paix.

Les missions du centre peuvent être réparties en trois volets :

- des formations préalables au déploiement de membres d'états-majors et de conseillers dans le cadre de missions actuelles, comme en Irak, afin de donner aux stagiaires les connaissances, la flexibilité et les capacités requises ;
- réagir à l'évolution de l'environnement d'entraînement de l'OTAN en menant des exercices de guerre complexes, multi-domaines et de haute intensité, ainsi qu'en assurant la formation annuelle de nouveaux dirigeants de l'Alliance, de généraux, d'amiraux et de civils récemment désignés pour le processus de planification ou le développement de sa doctrine et de sa politique ;
- appuyer les états-majors supérieurs de l'OTAN en matière de développement, d'expérimentation, d'innovation et de validation de la doctrine militaire, tant dans le cadre d'événements autonomes que dans le cadre d'exercices importants.

Dans la structure de l'OTAN, le JFTC dépend du Commandement allié Transformation (*Allied Command Transformation – ACT*), dont le quartier général est installé aux États-Unis, plus particulièrement à Norfolk, en Virginie. Son commandement est assumé depuis 2009 par un officier français, actuellement l'amiral Pierre Vandier. L'ACT est responsable de la transformation militaire continue de l'Alliance, renforçant ainsi son efficacité, grâce au développement et à la mise en œuvre de formations, d'enseignements, de capacités, de doctrines et de concepts.

En dehors du JFTC, l'ACT contrôle trois autres organismes importants :

- le Centre de guerre interarmées (*Joint Warfare Centre – JWC*) de Stavanger en Norvège, dont les missions et les activités sont comparables à celles du JFTC mais aux niveaux opérationnel et stratégique ;
- le Centre interarmées d'analyse et d'enseignements (*Joint Analysis and Lessons Learned Centre – JALLC*) de Monsanto au Portugal ;
- le JATEC, déjà décrit plus haut.

Paradoxalement, même s'il relève de l'autorité de l'ACT, le JFTC travaille essentiellement au profit du Commandement allié Opérations (*Allied Command Operations – ACO*), installé au SHAPE, à Casteau près de Mons, et commandé par le SACEUR, actuellement le général Alexis G. Grynkewich, issu de l'armée de l'air des États-Unis (*U.S. Air Force*).

Qu'ils soient nationaux ou interalliés, tous les organismes militaires évoluent au cours de leur existence et, même si elles ont été conçues spécialement à leur intention, les infrastructures dans lesquelles ils sont installés doivent régulièrement être réadaptées. Le JFTC ne fait pas exception et il offre actuellement les infrastructures suivantes :

- un auditorium de 324 places ;
- des salles de cours totalisant 275 places ;
- un *Combined Joint Operations Centre* (CJOC) de 190 places ;
- 200 places pour la direction d'exercice (EXCON) ;
- quatre salles de vidéoconférence ;
- une capacité de restauration de 1 000 repas par jour ;
- des locaux sécurisés pour l'entreposage d'armes et d'autres matériels sensibles.

La direction d'exercice et la *training audience* peuvent compter sur d'excellents systèmes d'information, de communication et de commandement, permettant de simuler par ordinateur des situations tactiques réalistes. La zone d'entraînement est modulable et peut facilement être reconfigurée en fonction du contexte et des objectifs de chaque exercice, ou servir à des conférences et à des séminaires.

Le JFTC dispose en outre d'un large espace à revêtement en dur permettant le montage de tentes et d'autres installations temporaires lors d'entraînements à grande échelle. Un récent exercice accueillait jusqu'à 4 000 participants, dont certains étaient déployés sur l'aéroport de Bydgoszcz. Des plans sont déjà établis en vue d'augmenter la capacité globale du JFTC de quelque 300 sièges et le début des travaux est prévu pour 2027.



Les drapeaux des États membres de l'OTAN devant le bâtiment principal du JFTC. Celui-ci abrite les installations d'entraînement du centre, comme l'auditorium, le CJOOC et les salles de cours. © JFTC

Pour l'anecdote, on notera que, comme le centre ne possède aucune possibilité de logement pour la training audience, ses activités constituent autant d'aubaines pour les hôtels de Bydgoszcz. Cela vaut au JFTC – et à l'OTAN en général – une grande popularité auprès de l'HoReCa et dans de nombreux autres commerces locaux.

ORGANISATION ET ACTIVITÉS DU JFTC

La fonction de commandant du JFTC est assumée par un officier du grade de général-major ou équivalent, issu alternativement des forces armées allemandes et polonaises. Il s'agit actuellement du général-major Bogdan Rycerski des forces terrestres polonaises. Il est assisté d'un général de brigade de nationalité hongroise ou tchèque, cumulant les fonctions de commandant en second (DCOM) et de chef d'état-major (COS), ainsi que d'un *Staff Advisory Group* composé d'un bureau Budget et Finances, d'un conseiller juridique et d'un bureau des Relations publiques. Le DCOM/COS contrôle également une petite équipe de trois conseillers, détachée au *NATO-Georgia Joint Training and Evaluation Centre* (JTEC), à Krtsanisi, en Géorgie.

Pour le reste, le personnel du JFTC est réparti en quatre services :

- le département du *Director of Management*, responsable de :
 - la coordination du soutien administratif et juridique, ainsi que de la gestion de l'information publique,
 - la programmation et la planification des entraînements, exercices et activités de développement des opérations militaires.
- la *Training and Exercise Division*, chargée de l'entraînement et des exercices au profit d'états-majors et de forces de niveau tactique sur tout le spectre des opérations de l'Alliance ;
- la *Training and Exercise Enabling Division*, chargée :
 - de soutenir la *Training and Exercise Division* avec des outils de modélisation et de simulation, ainsi que d'appuyer l'ACT lors d'expérimentations et d'exercices,
 - d'analyser et de tirer des enseignements des expériences acquises.
- la *Headquarters Support Division*, qui assure la gestion des ressources, des infrastructures et des biens du JFTC, des activités de formation et d'expérimentation, ainsi que la sécurité au sein du centre.

Dans les premiers mois suivant son ouverture, le JFTC participait à la certification d'états-majors de corps d'armée comme forces de réaction rapide de l'OTAN et assurait des entraînements préalables au déploiement (*Pre-Deployment Trainings – PDT*) au profit d'organismes de commandement désignés pour une opération extérieure, comme les états-majors régionaux (*Regional Commands – RC*) de l'ISAF en Afghanistan. En 2011, les trois sections de la *Training and Exercise Division* s'occupaient quasi exclusivement de PDT au profit des RC North et South ainsi que des équipes de liaison et de mentorat opérationnel (*Operational Mentor and Liaison Teams – OMLT*).

Chaque PDT était organisé et encadré par l'une des sections, qui recourait à l'assistance d'un large groupe de *subject matter experts* (SME) civils et militaires. Recrutés spécifiquement en fonction du programme de chaque PDT, les SME donnaient des exposés théoriques, participaient à des séances de questions-réponses sur des sujets donnés, suivaient et conseillaient les membres de la *training audience* durant les *computer-assisted exercises* (CAX) ou servaient de *role players*. Ces PDT permettaient à tous les participants non seulement d'apprendre à appliquer

correctement les procédures de l'OTAN et de s'y entraîner dans un environnement restituant bien la situation sur le terrain, mais aussi de faire connaissance et de créer parmi eux un climat de confiance bénéfique avant même leur déploiement en opérations.

Le spectre d'activités du JFTC s'est progressivement élargi et modifié à partir de 2013, année au cours de laquelle le centre a conduit non seulement quatre PDT au profit de l'ISAF, mais aussi des exercices à objectif plus général, liés au développement des capacités de l'Alliance, comme un premier *Coalition Warrior Interoperability eXploration, eXperimentation, eXamination eXercise* (CWIX). L'objectif primaire des CWIX est d'améliorer l'interopérabilité entre les pays membres de l'OTAN et ses partenaires, en testant et en améliorant les systèmes C4I (*command, control, communication, computer and intelligence*) nationaux ou OTAN, notamment ceux susceptibles d'être mis en œuvre au sein d'une Force de réaction alliée (*Allied Reaction Force – ARF*) ou d'un Groupe de forces interarmées multinationales (*Combined Joint Task Force – CJTF*).



Des officiers du NATO Rapid Deployable Corps – Türkiye durant un training event en 2023. Ils travaillent dans une tente faisant partie d'une infrastructure temporaire installée pour les besoins de l'exercice. © JFTC

Quand l'OTAN s'est retiré d'Afghanistan, les PDT se sont réorientés vers la mission OTAN en Iraq (*NATO Mission Irak* – NMI). Constituée à Bagdad en 2018, celle-ci a pour objectif de conseiller les autorités irakiennes dans le développement de leurs forces de sécurité, face à des menaces comme l'État islamique. Du personnel militaire et civil de l'OTAN y opère de manière non combattante aux côtés d'autres partenaires internationaux et la formation dispensée au JFTC assure à la *training audience* une bonne connaissance et compréhension des domaines suivants :

- les programmes de partenariat de l'OTAN ;
- la mission et l'organisation de la NMI ;
- la culture irakienne et l'environnement dans lequel les membres de la *training audience* opèreront durant leur déploiement ;
- leur rôle de « conseiller » et ses principes.

Le JTEC, actif à Krtsanisi depuis 2020, est la contribution du JFTC à un partenariat de l'OTAN visant l'amélioration des capacités de défense de la République de Géorgie. Le conflit russo-ukrainien a lui aussi exercé un effet sur les activités du JFTC : bien que les études et exercices qui y sont liés soient du ressort du JATEC et du JALLC, plusieurs *training events* à l'intention de militaires ukrainiens se sont déroulés dans les installations du JFTC. Enfin, le JFTC développe actuellement ses capacités dans le domaine du wargaming, en vue de tester et d'évaluer au niveau tactique les nouveaux et futurs plans opérationnels de l'OTAN.

PRÉSENCE BELGE AU JFTC

La Belgique a assuré une présence au JFTC pratiquement depuis son inauguration. Elle détachait initialement un seul officier – remplacé en 2007 par deux autres – et deux sous-officiers. Affectés à la *Training and Exercise Division*, ces trois ou quatre militaires belges étaient tous actifs au sein du *RC South*. La *training audience* comprenant peu de Belges durant ces premières années, la voilure fut réduite en 2009 avec le départ d'un des officiers, suivi en 2010 de celui des deux sous-officiers – précisément au moment où des officiers et sous-officiers belges

désignés pour une mission OMLT faisaient leur apparition au sein de la *training audience*. Une mutation du dernier Belge restant vers la section OMLT aurait certainement pu être utile, mais à Bruxelles, les dés étaient jetés et, en août 2011, la Belgique a interrompu sa présence au sein du JFTC.

La situation en était restée là jusqu'en 2021, avec l'arrivée du major Marc Sijsmans, affecté à la *Training Analysis and Quality Assurance Branch*, au sein de la *Training and Exercise Enabling Division*, où il cumulait plusieurs fonctions, dont celle de *Training Objectives Manager*. Sa présence à ce poste permettant de suivre de près l'ensemble des activités du JFTC et de prendre connaissance de nombreux documents intéressants, le retour sur investissement pour la Défense belge est indéniable. Arrivant en fin de séjour en décembre 2025, le major Sijsmans a eu la satisfaction d'apprendre qu'un officier avait été désigné pour lui succéder.

Bien que le poste occupé par le seul Belge présent au JFTC assure à notre Défense une bonne visibilité auprès des *training audiences* d'autres nationalités, celle-ci pourrait encore être améliorée en accroissant notre présence à Bydgoszcz. Quelques jours avant son retour en Belgique, le major Sijsmans affirmait qu'en envoyant un successeur dans sa fonction, la Défense avait certainement fait le bon choix. Il estimait qu'il ne fallait pas l'échanger contre un poste à la *Training and Exercise Division*, la position actuellement occupée étant certainement la plus rentable pour notre Défense. Si un deuxième officier belge était envoyé à Bydgoszcz, le mieux serait de l'affecter au JATEC plutôt qu'au JFTC, afin de permettre une prise de connaissance directe des enseignements du conflit russo-ukrainien et de les relayer vers l'état-major général à Evere. Il reste à voir si les budgets et la situation en personnel de notre Défense le permettraient.

Mots-clés : *JFTC, JATEC, Bydgoszcz, ACT*

EUROPEAN DEFENCE – READINESS 2030: TWEЕ EU-MOTOREN VOOR DEFENSIE OP HALVE KRACHT

Pieter-Jan PARREIN
Cédric LOMBAERTS



© Europese Commissie

Face à une détérioration de l'environnement sécuritaire, la défense européenne n'évolue plus seulement par l'addition d'initiatives nationales ou de compromis intergouvernementaux. À travers le Livre blanc pour une défense européenne – Préparation à l'horizon 2030 (European Defence – Readiness 2030), la Commission européenne esquisse un déplacement potentiellement structurant : celui d'un recours accru à ses instruments juridiques et budgétaires pour agir dans un domaine qui demeure pourtant au cœur de la souveraineté des États.

S'agit-il d'un ajustement pragmatique ou des prémices d'une redéfinition plus profonde du rôle de l'Union européenne en matière de défense ? En mobilisant la notion de bricolage institutionnel, cet article propose une lecture transversale de la « Préparation à l'horizon 2030 » et met en lumière les lignes de tension ainsi que les marges d'innovation qui traversent la défense européenne.

Majoor Pieter-Jan Parrein werkt op de desk EU van het stafdepartement Strategie van de Belgische Defensiestaf voor capaciteitsbeleid en is Deputy Central POC voor het Europees Defensieagentschap (EDA). Hij is momenteel ook Belgische vertegenwoordiger in de ad-hocwerkgroep militaire mobiliteit (Ad Hoc Working Party Military Mobility, AHWP MM) van de Raad van de Europese Unie (EU).

Dhr. Cédric Lombaerts werkt eveneens op de desk EU voor industrieel-financieel beleid en zetelt in de werkgroep defensie-industrie (DIWP) van de Raad van de Europese Unie. Sinds april 2026 is hij gedetacheerd bij de Europese Commissie binnen het directoraat-generaal Defensie-industrie en Ruimtevaart (DG DEFIS).

Dit artikel reflecteert geen officiële posities van de Belgische Defensie of DG DEFIS en verbindt uitsluitend de auteurs.

“After the voluntary action plans for aligning military mobility between the Member States since 2018, the geopolitical situation shows that it is urgent to do more. This is why the Commission proposes direct EU legislation on this issue with this Proposal for Regulation of the Military Mobility Package¹, based on the Targeted Stakeholder Consultation with you all.”² Met deze verklaring vatte de Europese Commissie op 9 januari 2026 de besprekingen aan in de AHWP MM over haar voorstel voor een verordening over militaire mobiliteit (MilMob). De Commissie markeerde hiermee een duidelijke breuk met eerdere, grotendeels vrijwillige intergouvernementele coördinatiemechanismen en gaf zichzelf een centrale positie in een belangrijk domein om de Europese defensieparaatheid te versterken via haar bevoegdheid om Europees recht te initiëren voor transportbeleid (dat in dit geval bovendien directe ingang vindt in alle EU-landen). Aangezien de Commissie geen bevoegdheid heeft inzake defensiebeleid, dat behoort tot de soevereiniteit van de EU-lidstaten, beperkt dit evenwel de mogelijkheden van de Commissie om voorstellen te doen tot regulering van militair transport dat gebruik maakt van *dual-use*-transport- en logistieke capaciteiten en *dual-use*-infrastructuur.³

Deze ontwikkeling past binnen het structurele spanningsveld tussen communautaire sturing en intergouvernementele besluitvorming in de EU. Hoewel lidstaten defensie blijven beschouwen als een kern van nationale soevereiniteit heeft de intergouvernementele samenwerking op EU-niveau voor defensie de voorbije twee decennia slechts beperkte resultaten opgeleverd. Het toenemende optreden van de Commissie, waarbij haar bevoegdheden maximaal worden ingezet ten dienste van defensie, kan dan ook worden gelezen als een antwoord op deze institutionele impasse. Echter, door haar beperkte bevoegdheden kan de Commissie

¹ Europese Commissie, “Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a framework of measures to facilitate the transport of military equipment, goods and personnel across the Union”, Europese Commissie, 19 november 2025. (https://transport.ec.europa.eu/document/download/4557a31a-0444-4489-a26f-2ef156f10d9f_en?filename=COM_2025_847.pdf)

² “In navolging van de vrijwillige actieplannen voor de afstemming van de militaire mobiliteit tussen lidstaten sinds 2018, blijkt uit de geopolitieke situatie dat er dringend meer gedaan moet worden. Het is om die reden dat de Commissie directe EU-wetgeving voorlegt met dit voorstel tot verordening inzake het pakket militaire mobiliteit, gebaseerd op de gerichte raadpleging van belanghebbenden met u allen.”

³ *Dual-use* betekent bruikbaar voor zowel civiele als militaire doeleinden.

dus maar vechten op halve kracht voor defensie, terwijl de moeilijkheden inzake intergouvernementele samenwerking ervoor zorgen dat de EU-lidstaten in de praktijk op hun beurt ook maar op halve kracht kunnen bijdragen aan een meer coherent defensiebeleid op EU-niveau.

Dit artikel bekijkt *Defence Readiness 2030* vanuit deze lens⁴. Eerst wordt dit nieuwe narratief toegelicht; vervolgens wordt de toenemende rol van de Commissie gekaderd in termen van ‘bricolage’, waarna de link wordt gelegd met het capacitaire, industriële en financiële beleid van de EU inzake defensie.

Defence Readiness 2030: het nieuwe narratief

De Russische invasie van Oekraïne op 24 februari 2022 confronteerde de EU met de terugkeer van grootschalige conventionele oorlog in Europa. Pas in maart 2025 werd dit gekristalliseerd in een coherent narratief: *European Defence – Readiness 2030*: tegen 2030 moet de EU paraat zijn om een gewapende agressie op een geloofwaardige wijze te weerstaan en af te schrikken.



Ursula von der Leyen bij de voorstelling van ReArm Europe. © Europese Commissie.

⁴ Voor een andere benadering van *Defence Readiness 2030*, zie het artikel van luitenant-kolonel Nicolas Van Houtte in ditzelfde nummer (*L'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie : Conséquences stratégiques pour l'Union européenne et la Belgique*).

Het nieuwe narratief wordt belichaamd door de *White Paper for European Defence – Readiness 2030*, die werd gepresenteerd op 19 maart 2025 door de eerste commissaris voor Defensie en Ruimte ooit, Andrius Kubilius, met aan zijn zijde Kaja Kallas, de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid en tevens vicevoorzitter van de Europese Commissie (HR/VP). De functie van HR/VP vormt zelf de brug tussen de communautaire en de intergouvernementele kant van de EU voor het buitenland- en veiligheidsbeleid, inclusief defensie. Een paar dagen voordien stelde de voorzitter van de Commissie, Ursula von der Leyen, het *ReArm Europe Plan* voor, dat de financiële basis vormt voor *European Defence – Readiness 2030*.⁵



Kubilius en Kallas bij de voorstelling van de White Paper. © Europese Commissie.

⁵ Europese Commissie, “Press statement by President von der Leyen on the defence package”, *Europese Commissie*, 4 maart 2025. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/et/statement_25_673/STATEMENT_25_673_EN.pdf)

ReArm Europe en *Defence Readiness 2030* vormen samen een uitgebreid pakket aan capacitaire (waaronder militaire mobiliteit), industriële en financiële maatregelen zodat de lidstaten kunnen beschikken over de nodige capaciteiten om het volledige spectrum van militaire taken uit te voeren, inclusief in geval van een grootschalige gewapende agressie en dus ook de ontrading hiervan. Hoewel dergelijke taal tegen de NAVO lijkt aan te schurken, moeten de EU-initiatieven als complementair beschouwd worden. Ook na de invasie van Oekraïne blijft de versterking van de Europese defensie hoofdzakelijk ingebed in het NAVO-kader dat zorgt voor de coherentie van de nationale defensieplannen. Hoewel hogere defensiebudgetten zorgen voor hogere nationale bijdrages aan en de versterkte paraatheid van de NAVO, dragen deze slechts in beperkte mate bij tot meer capacitaire samenhang op EU-niveau, industriële consolidatie van de Europese defensiegerelateerde technologische en industriële basis (*European Defence Technological and Industrial Base*, EDTIB) en EU/Europese strategische autonomie. NAVO-capacitaire doelstellingen worden immers nationaal – d.w.z., tussen de NAVO-lidstaten – verdeeld en aangezien niet-EU-capaciteiten een belangrijke rol vervullen, leiden deze doelstellingen niet automatisch tot een Europees coherent geheel of een echte Europese pijler binnen de NAVO, wat de Europese/EU-autonomie inzake defensie en ontrading zou versterken. Interoperabiliteit tussen de nationale NAVO-defensies steunt ook slechts op minimale standaarden en niet op identieke capaciteiten, wat fragmentatie binnen de EDTIB bestendigt.

De ‘bricolage’ van de Europese Commissie

Ondanks het feit dat nationale veiligheid – inclusief defensie – een exclusieve bevoegdheid is van de lidstaten (art. 4, §2 VEU) heeft de Commissie haar rol ter ondersteuning van defensie het afgelopen decennium geleidelijk uitgebreid, zoals de grafiek hieronder aangeeft.

constructie. De grotere beleidsmogelijkheden die gedeelde soevereiniteit op EU-niveau biedt, zijn een troef vergeleken met de beperkte beleidsmogelijkheden van volstreekte nationale soevereiniteit.

De capacitaire *White Paper for European Defence – Readiness 2030*

Hoewel het Europees Defensieagentschap (EDA) sinds 2004 het centrale EU-forum is voor intergouvernementele capacitaire samenwerking op het vlak van defensie bleef de concrete output beperkt, vooral door een terughoudendheid van lidstaten om diepgaand samen te werken. Het belangrijkste praktische wapenfeit van het EDA is zijn initiërende rol voor de *Multinational Multi-Role Tanker Transport (MRTT) Fleet*, een NAVO-vloot van strategische transport- en *air-to-air refuelling*-vliegtuigen, beheerd door het *NATO Support and Procurement Agency* (NSPA).

Via de *White Paper for European Defence – Readiness 2030* toont de Commissie zich nu ook als beleidsondernemer binnen het capacitaire domein van defensie, zij het gebruikmakend van de brugfunctie van HR/VP Kallas als commissaris en, tegelijkertijd, *leading lady* van het defensiebeleid in de EU.

Het belangrijkste element van de *White Paper* is de identificatie van kritieke capacitaire tekorten (*capability gaps*), nl. de *priority capability areas* (PCA's). Vervolgens kunnen deze aangepakt worden via aankopen (*procurement*) en ontwikkeling, om zo de Europese defensieparaatheid te versterken voor het volledige operationele spectrum (inclusief territoriale verdediging). De *White Paper* spreekt over zeven PCA's: *air and missile defence*, *artillery systems*, *ammunition and missiles*, *drones and anti-drones systems*, *military mobility*, *AI/quantum/cyber and electronic warfare* en *strategic enablers and critical infrastructure protection*. In het kader van *Security Action For Europe* (cf. infra) werden hier nog twee PCA's aan toegevoegd, *ground combat* en *maritime capabilities*, wat het totaal op negen PCA's brengt.

De HR/VP, gesteund door de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), stelde voor dat de lidstaten zelf de leiding zouden nemen van deze PCA's om de lidstaten op

hun verantwoordelijkheid te wijzen. Tijdens de *Foreign Affairs Council (FAC) – Defence* van oktober 2025 werd een verdeling per PCA bevestigd tussen de *(co-)lead nations* en geïnteresseerde/deelnemende lidstaten. Via een nieuwe *joint communication* op 16 oktober 2025 – de *Defence Readiness Roadmap 2030*⁷ – probeerden de Commissie en de HR/VP de EU-lidstaten nu ook tot effectieve actie aan te manen. Deze roadmap, overigens een goed voorbeeld van discursieve ‘bricolage’, legt scherpe timings op voor het opzetten van de PCA’s (het eerste trimester van 2026) en bepaalt dat alle projecten, contracten en financiering klaar moeten zijn tegen eind 2028.

Door de initiatieven vanuit de Commissie en de HR/VP moe(s)t het EDA zijn plaats terugvinden, want het identificeren van de *EU capability gaps* is een van de hoofdtaken van het EDA zelf, naast het stimuleren van samenwerking tussen de lidstaten inzake capacitaire ontwikkeling en gezamenlijke aankopen. De *governance* van de PCA’s is flexibel, maar de *lead nations* maken gebruik van het EDA voor de ondersteuning van hun PCA via *coordination groups* (CG’s). Deze CG’s worden gekoppeld aan de bestaande capacitaire ontwikkelingsstructuren van het EDA, namelijk de *capability expert groups*. De discursieve ‘bricolage’ van de Commissie heeft dus gezorgd voor de heroriëntering van de belangrijkste intergouvernementele defensie-actor in de EU: het EDA. Tegelijkertijd leidde dit mee tot het voorstel voor het versterken (dankzij de Commissie) van het EDA – een versterking die jarenlang afgeblokt werd door de EU-lidstaten zelf. België staat open voor samenwerking in alle CG’s/PCA’s en is *co-lead*, samen met Duitsland en Nederland, voor de PCA ‘militaire mobiliteit’.

De Commissie betreedt het capacitaire domein via de *Defence Readiness Roadmap 2030* door capacitaire ontwikkeling in de PCA’s aan te moedigen aan de hand van vier *flagship projects*: het *European drone defence initiative*, de *eastern flank watch*, het *European air shield* en het *European space shield*. Deze *flagship projects* zijn pan-Europese projecten die de veiligheid van heel Europa moeten versterken, open zijn voor alle lidstaten en coherent zijn met de militaire plannen van de NAVO.

⁷ Europese Commissie & HR/VP, “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: Preserving Peace – Defence Readiness Roadmap 2030”, Europese Commissie, 16 oktober 2025. (https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/readiness-roadmap-2030_en)

De term *flagship* dient in eerste instantie als politiek label om voldoende aandacht, momentum en financiële middelen naar deze pan-Europese projecten te brengen. De toekomst en concretisering van *flagships* dient echter gezien te worden in de respectievelijke PCA's (met lidstaten aan het roer) en de *European Defence Projects of Common Interest* (EDPCI, zie infra). Wanneer lidstaten dat wensen, kan de Commissie betrokken worden bij hun werkzaamheden in de PCA's, zoals dat het geval is bij de *eastern flank* en rond onbemande systemen (drones) die in wezen de *flagships* belichamen.

Industrieel en financieel: de motor van de Commissie

De interne markt is de hoeksteen van de EU, waarbinnen de Europese Commissie bijzonder veel bevoegdheden geniet. Het hoeft niet te verbazen dat de 'bricolage' van de Commissie op het vlak van defensie hier zijn oorsprong vindt, te beginnen met het onderzoeksbeleid (via het Europees Defensiefonds (EDF) en zijn voorlopers) en, sinds 2022, ook het industrieel beleid door te sturen op de vraagzijde van de markt via vraagaggregatie en stimulansen in gezamenlijke aankopen (*European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act* – EDIRPA), alsook op de aanbodzijde via de subsidiëring van industriële opschaling (*Act in Support of Ammunition Production* – ASAP).

Het EU-budget mag niet aan wapens worden uitgegeven (art. 41(2) VEU). Daarom bricoleren de EU en de lidstaten met subsidiëring voor industriële opschaling (€ 500 miljoen voor ASAP) of het betalen van administratieve kosten bij gezamenlijke aankopen (€ 310 miljoen voor EDIRPA). Eind 2025 werden de EDIRPA- en ASAP-logica's verankerd naar de toekomst toe in het *European Defence Industry Programme* (EDIP). EDIP bevat eveneens de mogelijkheid voor het opzetten van *European Defence Projects of Common Interest* (EDPCI): industriële samenwerkingsprojecten tussen entiteiten in minstens vier lidstaten die moeten bijdragen aan de ontwikkeling van de kritieke militaire capaciteiten van de lidstaten.⁸ Zoals aangegeven, betreedt

⁸ Raad van de EU, "European Defence Industry Programme: Council gives final approval", Council of the EU, 8 december 2025. (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/08/european-defence-industry-programme-council-gives-final-approval/>)

de Commissie via deze weg eveneens het capacitaire domein, evenwel in volle samenspraak met de lidstaten in het kader van de Werkgroep defensie-industrie (*Defence Industry and Innovation Working Party* – DIWP) waar lidstaten vaak vertegenwoordigd zijn door hun ministerie van Defensie. Uiteraard zijn lidstaten niet afkerig van bijkomend EU-budget voor (hun) defensie-industrie. Voor de rol die de Commissie daarin speelt, zijn ze meer terughoudend.

In het huidige meerjarig financieel kader (MFK) van de EU – de EU-begroting van 2021 tot en met 2027 – werd voor de eerste keer specifiek een budget voorzien voor defensie, met € 8 miljard voor onderzoek en ontwikkeling via het EDF en € 1,7 miljard voor investeringen in infrastructuur die belangrijk is voor militaire mobiliteit. Deze budgetten werden verder aangevuld met de € 1,5 miljard voor EDIP voor de periode 2025-2027. In het kader van de *Defence Readiness 2030* diende meer te gebeuren, buiten het EU-budget om. In het *ReArm Europe Plan* maakte de Commissie ten volle gebruik van de economische en regulatieve troeven van de EU om het soevereine defensiebeleid van de lidstaten te ondersteunen. Ten eerste werd een leenfaciliteit (*Security Action for Europe* – SAFE⁹) van € 150 miljard opgezet, onder voorwaarde dat de lidstaten gezamenlijk zouden aankopen binnen de PCA's. Daarnaast mogen de lidstaten meer schulden maken in hun nationale begroting.¹⁰ Samen met meer toegang tot structurele fondsen voor defensie (bijv. cohesiebeleid¹¹), het uitbreiden van het leenbeleid van de Europese Investeringsbank (EIB)¹² en het stimuleren van private investeringen kan dit leiden tot een mogelijke financiële injectie van € 800 miljard.

⁹ Europese Commissie, "Security Action for Europe". (https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/safe-security-action-europe_en)

¹⁰ Europese Commissie, "Ruimte bieden voor hogere defensie-uitgaven binnen het Stabiliteits- en Groeipact". (https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1ao_en)

¹¹ Raad van de EU, "Cohesion policy mid-term review: Council adopts new laws to better address current and emerging challenges". (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/09/18/cohesion-policy-mid-term-review-council-adopts-new-laws-to-better-address-current-and-emerging-challenges/>)

¹² Europese Investeringsbank, "EIB steps up financing for European security and defence and critical raw materials". (<https://www.eib.org/en/press/all/2025-156-eib-steps-up-financing-for-european-security-and-defence-and-critical-raw-materials>)

Ondanks de inspanning van het EDA en de Commissie voor capacitaire *matchmaking* inzake SAFE, lijkt de impact op een meer gezamenlijke verwerving beperkt. Vanwege de korte tijdshorizon (eind 2030) worden de SAFE-leningen voornamelijk ingezet om bestaande samenwerkingen te financieren. Sommige lidstaten maken gebruik van de uitzonderingsmogelijkheden die voorzien zijn voor samenwerking om puur nationale defensieprogramma's te financieren, wat duidt op een blijvende problematiek om echt samen te werken voor defensie op EU-niveau wanneer er economische belangen zijn.

Conclusie: kan $0,5 + 0,5$ gelijk zijn aan 1?

In de inleiding hebben we naar militaire mobiliteit verwezen om te illustreren dat de intergouvernementele dynamiek voor een meer coherent defensiebeleid maar op halve kracht werkte. De meningen tussen de EU-landen zijn vaak te verdeeld om grote stappen vooruit te zetten op een vrijwillige basis, hoewel iedereen de noodzaak hiertoe ziet. In het geval van militaire mobiliteit is er de noodzaak om regulering op te lijnen (zowel tijdens als buiten crisistijd), infrastructuur te verbeteren, meer capaciteiten te verwerven en de *governance* te verbeteren. Anderzijds draait de communautaire motor van de Europese Commissie om een push te geven aan een meer coherent defensiebeleid ook maar op halve kracht, omdat defensie geen bevoegdheid is van de Commissie en ze enkel zijdelings via haar andere bevoegdheden kan inwerken op het Europese defensiebeleid; voor militaire mobiliteit is dat via het EU-transportbeleid.

De coördinatie of zelfs interactie tussen de *European Defence Readiness*-initiatieven die aangestuurd worden door de Commissie (SAFE, *flagships*/EDPCI's, EDIP) en door de lidstaten (*coordination groups* voor de *priority capability areas*) kunnen nog altijd verbeterd worden, hoewel we een opijning en coördinatie kunnen opmerken tussen EDPCI's (deel van EDIP) en de projecten van de CG's van de verschillende PCA's. De Commissie bouwt haar eigen expertise inzake defensie verder uit vanwege haar ondersteunende defensiebeleid, maar er zou nog meer samenwerking kunnen

komen met de al bestaande militaire expertise in de EU (EDA, *EU Military Staff* (EUMS), *EU Military Committee* (EUMC)). Er is ook nog vaak een vorm van competitie tussen EU-spelers onderling, wat begrijpelijk is voor een domein dat in de spotlights staat met bijbehorende budgetten, maar er is ook een duidelijke verbetering van de oplijning en afstemming. De Commissie-initiatieven voor defensie op het vlak van onderzoek, industrie en capacitaire ontwikkeling worden ook vanaf het prille begin gecoördineerd met lidstaten en de vertegenwoordiging van de Ministeries van Defensie in de Raad. Ook in de uitvoering houden de lidstaten een grote controle via de verschillende programmacomités (bijv. EDF of EDIP). Recente initiatieven, zoals de gezamenlijke EDA-Commissie-workshop voor lidstaten om EDPCI's en het werk in de CG's/PCA's te deconflicteren, tonen bovendien aan dat de supranationale en intergouvernementele violen beter afgestemd raken.

De ontluikende EU-dynamiek tussen het communautaire en intergouvernementele domein inzake militaire mobiliteit kan misschien een voorbeeld zijn voor nog meer. Zo proberen de *co-lead nations* Duitsland, Nederland en België vanuit de (intergouvernementele) CG/PCA 'militaire mobiliteit' voorstellen te doen om het gedane en goede technische werk in intergouvernementele fora – regulering (EDA, PESCO MilMob), uitwerking van een *digital information system* voor militaire mobiliteit (EDF) en de bestaande *governance*-structuur (PESCO MilMob) – als basis te gebruiken voor specifieke aspecten van de door de Commissie voorgestelde verordening voor militaire mobiliteit. Er wordt getracht om de twee 'EU-motoren' – de Commissie en de lidstaten – beter op te lijnen en ze lijken elkaar te pushen in de richting van een ambitieus maar evenwichtig kader voor militaire mobiliteit in de EU dat eveneens afgelijnd is met NAVO-initiatieven.

Het is nog te vroeg om te spreken van een nieuw model voor EU-defensiesamenwerking, maar het dossier van de militaire mobiliteit toont hoe de twee Europese 'motoren' elkaar kunnen versterken. Misschien moeten de EU-lidstaten meer openstaan voor deze stuwende rol van de Commissie inzake defensie (met DG DEFIS in de *lead*) en deze tegelijk goed kaderen in een versterkte samenwerking met de bestaande

intergouvernementele structuren op EU-niveau voor defensie: het EDA, de EUMS en het EUMC. Een aparte Raad van de EU voor defensie zou aan deze versterkte samenwerking de gepaste politieke sturing vanuit de lidstaten kunnen geven, ook in aanloop naar strategische beslissingen binnen de Europese Raad en bij nieuwe initiatieven van de Europese Commissie.

In een veranderde veiligheidscontext is een meer coherente Europese defensiesamenwerking immers geen ideologisch project, maar een strategische noodzaak om de EU-lidstaten te positioneren als spelers op het wereldtoneel, in plaats van als pionnen.

Trefwoorden:

European Defence – Readiness 2030, ReArm Europe Plan, Europese Commissie.