



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 7.12.2006
SEC(2006) 1555

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Bijlage bij de

INTERPRETATIEVE MEDEDELING

**over de toepassing van artikel 296 van het Verdrag voor
overheidsopdrachten op defensiegebied**

Samenvatting van de effectbeoordeling

**{COM(2006) 779 definitief}
{SEC(2006) 1554}**

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Bijlage bij de

INTERPRETATIEVE MEDEDELING

over de toepassing van artikel 296 van het Verdrag voor overheidsopdrachten op defensiegebied

Samenvatting van de effectbeoordeling

1. Achtergrondinformatie over defensiemarkten

De defensie-uitgaven in de EU bedragen ongeveer 170 miljard euro (1,7% van het BBP), waarvan ongeveer 82 miljard euro bestemd is voor overheidsopdrachten op defensiegebied in het algemeen en 30 miljard euro voor de aankoop van nieuw materiaal in het bijzonder¹.

De meeste van deze uitgaven zijn verdeeld over relatief kleine en gesloten nationale markten. Fragmentatie van vraag en aanbod en van de regelgeving op nationaal niveau is nog steeds het belangrijkste kenmerk van de Europese defensiesector. Deze fragmentatie wordt gezien als een duur en inefficiënt obstakel voor zowel de intra-Europese concurrentie als de intra-Europese samenwerking.

2. Specifiek probleem: grootschalig beroep op artikel 296 van het EG-Verdrag bij overheidsopdrachten op defensiegebied

De wetgeving inzake overheidsopdrachten op defensiegebied is een belangrijke factor in deze marktfragmentatie. In tegenstelling tot in andere sectoren, zoals energie of transport, bestaat er op Gemeenschapsniveau geen specifieke richtlijn voor de coördinatie van de nationale regelgeving voor overheidsopdrachten. Daarom wordt Richtlijn 2004/18/EG betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten toegepast op de door de autoriteiten gegunde overheidsopdrachten op defensiegebied, met inachtneming van artikel 296 van het Verdrag.

Artikel 296 van het EG-Verdrag biedt de lidstaten de mogelijkheid de aankoop van wapens, munitie en oorlogsmaterieel van de communautaire regelgeving vrij te stellen indien zij dat noodzakelijk achten voor de bescherming van de wezenlijke belangen van hun veiligheid. Volgens het Hof is deze vrijstelling beperkt tot "*nauwkeurig omschreven uitzonderingsgevallen*" en "*leent [zij] zich niet voor een extensieve uitlegging*"². In de praktijk onttrekken echter vele lidstaten hun defensiecontracten bijna automatisch aan de EU-regels, ongeacht of zij voldoen aan de voorwaarden voor het beroep op artikel 296 van het EG-Verdrag of niet. Volgens de uitkomsten van de raadpleging over het groenboek van september 2004³, zijn hiervoor twee belangrijke redenen:

(1) De voorwaarden voor het beroep op artikel 296 van het EG-Verdrag zijn niet duidelijk omdat:

¹ Bron: Eurostat en berekeningen van de Commissie.

² Arrest van 16 september 1999 in zaak 414/97, *Commissie tegen Spanje*, punt 21.

³ COM(2004) 608 van 23 september 2004.

- a) het begrip "wezenlijke veiligheidsbelangen" vaag is;
 - b) lid 2 van artikel 296 van het EG-Verdrag een lijst van oorlogsmateriaal bevat waarvoor vrijstelling kan worden verleend. Deze lijst is echter niet erg nauwkeurig en bovendien nooit meer gepubliceerd of herzien na de opstelling ervan in 1958;
 - c) nieuwe bedreigingen en technologieën hebben de scheidslijn tussen militaire en niet-militaire veiligheid doen vervagen. Dit maakt de beslissing over wat "defensie" en wat de "wezenlijke belangen van de veiligheid" zijn, nog complexer.
- (2) **Richtlijn 2004/18/EG wordt voor veel defensiecontracten ongeschikt geacht**, omdat zij geen rekening houdt met de specifieke kenmerken van defensie. De lidstaten staan daarom vaak weigerachtig tegenover de toepassing van de richtlijn op overheidsopdrachten op defensiegebied, ook al wordt niet aan de voorwaarden voor de vrijstelling voldaan.

Ten gevolge van de grootschalige toepassing van artikel 296 van het EG-Verdrag wordt het grootste deel van de defensiecontracten in de EU afgesloten op de basis van nationale regels voor overheidsopdrachten. Dit belemmert de intra-Europese concurrentie en heeft een negatieve invloed op zowel de concurrentiepositie van de bedrijfstak als de overheidsuitgaven.

3. Verduidelijking van de voorwaarden voor het beroep op artikel 296 van het EG-Verdrag

Het is de plicht van de Commissie als hoedster van het Verdrag om ervoor te zorgen dat de lidstaten zich houden aan de Europese wetgeving. Het is dus aan de Commissie om indien nodig te onderzoeken of overheidsopdrachten voldoen aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 296 van het EG-Verdrag, maar ook om ervoor te zorgen dat het bepaalde in dat artikel in de gehele EU wordt toegepast.

Verduidelijking van de voorwaarden voor het beroep op artikel 296 van het EG-Verdrag is een noodzakelijke stap om dat doel te bereiken. In theorie zijn er drie mogelijkheden om deze voorwaarden te verduidelijken:

- de Commissie zou kunnen voorstellen om de lijst uit 1958 te herzien. Een dergelijke herziening zou echter een politiek moeilijke en lastige oefening zijn met een hoge kans op een onbevredigende uitkomst;
- het concept "wezenlijke veiligheidsbelangen" zou nader gespecificeerd kunnen worden. Defensiebeleid is echter geen terrein van het Gemeenschapsbeleid en de Commissie is niet bevoegd om een definitie te geven van de wezenlijke veiligheidsbelangen van de lidstaten;
- op basis van de Verdragsbepalingen en de relevante jurisprudentie kan de Commissie een interpretatieve mededeling opstellen waarin het beroep op artikel 296 van het EG-Verdrag wordt toegelicht. In een dergelijke mededeling zouden de beperkingen van en de voorwaarden voor het gebruik van de vrijstellingsregeling, maar ook de verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten kunnen worden verduidelijkt.

Een interpretatieve mededeling heeft zijn beperkingen, met name omdat daarin geen definitie kan worden gegeven van de "wezenlijke veiligheidsbelangen" van de lidstaten, en evenmin ex ante kan worden vastgelegd voor welk defensiecontract vrijstelling kan worden verkregen. Het is echter het enige geschikte instrument om de voorwaarden voor het beroep op artikel 296 van het EG-Verdrag te verduidelijken, en het verstrekt, ondanks de beperkingen, de autoriteiten die contracten afsluiten nuttige richtsnoeren voor het beoordelen van de toepasbaarheid van de vrijstellingsregeling.

4. Effectbeoordeling

- Economisch en financieel effect: Het effect van de interpretatieve mededeling op de defensiemerken zal waarschijnlijk variëren van marktsegment tot marktsegment: bij aankopen van niet-militaire goederen zal de intra-Europese concurrentie zeker worden bevorderd. Bij de aankoop van militaire goederen die niet voor de bescherming van wezenlijke veiligheidsbelangen zijn bestemd, zullen de lidstaten blijven proberen om artikel 296 van het EG-Verdrag toe te passen zolang er geen communautaire regels bestaan die aan de specifieke defensiebehoeften zijn aangepast. Voor aankopen van militaire goederen die wel de wezenlijke veiligheidsbelangen dienen, zal het effect nihil zijn omdat dergelijke goederen binnen het toepassingsgebied van artikel 296 van het EG-Verdrag vallen.
- Effect op de concurrentiepositie: De interpretatieve mededeling heeft vooral effect op niet-militaire goederen, die zich doorgaans in het onderste gedeelte van het technologische spectrum bevinden. Om die reden is de bijdrage aan de concurrentiepositie van de defensiesectoren gering.
- Effect op de overheidskosten: Een strengere implementatie van de huidige regelgeving zal waarschijnlijk geen organisatorische of structurele veranderingen in de nationale overheidsdiensten tot gevolg hebben. Het effect op de overheidskosten is daarom vrijwel nihil.
- Politieke en institutionele effecten: De verduidelijking van de grenzen van artikel 296 van het EG-Verdrag door middel van een interpretatieve mededeling vormt een nuttige aanvulling zowel op de intergouvernementele gedragscode van het Europees Defensieagentschap (die probeert de transparantie te vergroten voor de segmenten van de defensiemarkt die onder artikel 296 van het EG-Verdrag vallen) als op mogelijke initiatieven van de Commissie om communautaire regelgeving te ontwikkelen die is toegesneden op defensiecontracten die niet onder artikel 296 van het EG-Verdrag vallen.

5. Conclusies

Een interpretatieve mededeling is het enige geschikte instrument om de voorwaarden voor het beroep op artikel 296 van het EG-Verdrag te verduidelijken. Een dergelijke mededeling zal bijdragen tot een betere inachtneming van het Verdrag en zal de openheid van de defensiemerken vergroten, al zal het economische effect ervan over het algemeen beperkt blijven tot niet-militair materiaal. Het combineren van de interpretatieve mededeling met een nieuwe, speciaal op defensie toegesneden richtlijn is waarschijnlijk de meest geschikte benadering om op communautair niveau de moeilijkheden met de toepassing van artikel 296 van het EG-Verdrag op te lossen.