

### **Fiche 3: Richtlijn vereenvoudigen van voorwaarden voor overdracht van defensiegerelateerde producten**

#### **1. Algemene gegevens**

*Voorstel:* Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap.

*Datum Commissiedocument:* 5 december 2007

*Nr. Commissiedocument:* COM(2007) 765

*Pre-lex:* [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=196506](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196506)

*Impact-assessment Commissie:* [http://ec.europa.eu/governance/impact/cia\\_2007\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2007_en.htm)

*Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:* SEC (2007) 1593 en 1594 voor de impact assessment en SEC (2007)1605 voor het advies van de Impact Assessment Board

*Behandelingstraject Raad:* Presentatie van de Commissie in de Raad voor Concurrentievermogen op 25 en 26 februari 2008

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Economische Zaken in nauwe samenwerking met Buitenlandse Zaken

*Rechtsbasis:* Art. 95 EG-Verdrag

*Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:* Gekwalificeerde meerderheid, medebeslissingsprocedure

*Comitologie:* De Commissie voorziet de instelling van een Groep Samenwerking, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie (regelgevingsprocedure met toetsing)

#### **2. Samenvatting BNC-fiche**

Het voorstel betreft een nieuwe Europese richtlijn om de nationale regelingen voor de overdracht van militaire goederen binnen de Gemeenschap (het zgn. intra-verkeer) te harmoniseren en gelijktijdig te vereenvoudigen. De Commissie meent dat de bepalingen van het EG-Verdrag in beginsel ook van toepassing zijn op militaire goederen en dat de lidstaten daarom gehouden zijn om zo terughoudend als mogelijk te zijn bij het invoeren van de artikel 296 EG<sup>1</sup> om uitzonderingen voor het vrije verkeer van militaire goederen binnen de Gemeenschap te claimen.

Bovendien constateert de Commissie dat het bestaan van 27 van elkaar afwijkende vergunningstelsels voor de overdracht van militaire goederen binnen de Gemeenschap beperkend werkt op de ontwikkeling van de Europese defensie-industrie. Het feit dat voor toeleveranties binnen de Gemeenschap wel steeds vergunningen vereist zijn, gekoppeld aan het feit dat deze vrijwel zonder uitzondering toegekend worden, duidt volgens de Commissie op onnodige extra administratieve lasten en dat leidt er weer toe dat de fabrikanten van militaire systemen geneigd zullen zijn om vooral naar toeleveranciers uit het eigen land te kijken.

Om die verstoring van de vrije mededinging binnen de interne markt teniet te doen, stelt de Commissie voor dat alle lidstaten in elk geval een stelsel van algemene vergunningen introduceren waarbij leveranties aan de

---

<sup>1</sup> Artikel 296 EG-Verdrag bepaalt dat elke lidstaat maatregelen kan treffen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van zijn wezenlijke veiligheidsbelangen en die betrekking hebben op de productie van of de handel in militair materieel.

krijgsmachtonderdelen van andere lidstaten alsook leveranties aan gecertificeerde systeembouwers op voorhand worden toegestaan.

### **3. Samenvatting voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

De lidstaten dienen als gevolg van deze richtlijn op nationale basis voor alle “exporteurs” beschikbare algemene vergunningen<sup>2</sup> in te voeren voor de overdracht van militaire goederen binnen de Gemeenschap. Daarbij zullen minimaal algemene vergunningen geïntroduceerd moeten worden voor leveranties aan de krijgsmachtonderdelen van andere lidstaten en aan volgens gemeenschappelijke criteria (artikel 9, lid 2) gecertificeerde systeembouwers, maar kunnen ook nog additionele algemene vergunningen worden overwogen. Bij wijze van voorbeeld wijst de Commissie op de mogelijkheid om ook een algemene vergunning te introduceren voor transacties in het kader van Europese programma’s voor materieelsamenwerking.

Het precieze aantal verschillende typen algemene vergunningen staat de lidstaten vrij en ook waar het de reikwijdte en de voorwaarden betreft, behouden de lidstaten de ruimte voor een nationale invulling. Indien er echter bijzondere voorwaarden gelden, zullen de gecertificeerde systeembouwers bij uitvoer van systemen waarin toeleveranties vanuit andere lidstaten verwerkt zijn, bij de aanvraag van een uitvoervergunning in eigen land moeten verklaren dat zij aan de eerder door andere lidstaten gestelde voorwaarden hebben voldaan en de lidstaat waarvandaan de uitvoer plaatsvindt, zal er op toe moeten zien dat gecertificeerde systeembouwers zich daar ook echt aan houden (artikel 10).

Naast de introductie van minimaal twee typen algemene vergunningen, zullen de lidstaten voor het overige intra-verkeer – zo mogelijk – vooral globale<sup>3</sup> (i.c. wel aan afzonderlijke “exporteurs” gebonden) vergunningen verlenen met een looptijd van minstens drie jaar (artikel 6). De nationale mogelijkheid om voor intra-verkeer in militaire goederen nog individuele vergunningen<sup>4</sup> (i.c. per transactie) te verlenen wordt met deze richtlijn (artikel 7) beperkt tot uitzonderingsgevallen.

#### *b) Impact-assessment Commissie*

De Commissie heeft uit de consultatierondes geconcludeerd dat een vrije markt voor militaire goederen binnen de Gemeenschap vooralsnog een brug te ver is, maar heeft vanuit de reacties van de industrie ook opgetekend dat de bestaande verschillen in vergunningensystematiek tussen de lidstaten als een belemmering voor de verdere ontwikkeling van de Europese defensie-industrie worden gezien. De voorkeur voor nationale toeleveranciers zou niet alleen ingegeven zijn door nationale sentimenten, maar ook door de administratieve rompslomp die gepaard gaat met uitbesteding van componentenproductie in andere lidstaten.

Vanuit de industrie was er een duidelijke roep om meer harmonisatie en de toepassing van wederzijdse erkenning van vergunningen voor de overdracht van militaire goederen binnen de Gemeenschap. Het aanvankelijk door de Commissie gesuggereerde registratie- en volgsysteem van componenten bleek door industrie en overheidsdeskundigen als te ingewikkeld en te bureaucratisch gekenmerkt te worden en komt in het voorstel voor een richtlijn niet terug. Het door de industrie aanbevolen systeem van certificering van systeembouwers en andere verwerkende industrieën is wel in het voorstel opgenomen.

### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

#### *a) Bevoegdheid*

---

<sup>2</sup> Een algemene vergunning heeft het karakter van een vrijstelling voor transacties in bepaalde goederen naar een reeks van landen van bestemming en in beginsel kan elke exporteur daarvan gebruik maken.

<sup>3</sup> Een globale vergunning heeft ook betrekking op één exporteur, maar maakt meerdere overdrachten of exporttransacties naar een of zelfs meerdere ontvangers mogelijk

<sup>4</sup> Een individuele vergunning heeft betrekking op één exporteur en één overdracht of uitvoer naar één bepaalde ontvanger.. Individuele en globale vergunningen zijn op naam gestelde documenten, een algemene vergunning bestaat doorgaans uit een publicatie van toegestane transacties in een officieel handboek, een Staatsblad of in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschap.

De Commissie stelt dat de Gemeenschap de exclusieve bevoegdheid heeft om het vrije verkeer van goederen – ook als het om militaire goederen gaat – te reguleren en dat er dus Gemeenschappelijke regels voor de beperkingen van dat vrije verkeer opgesteld dienen te worden. Het bevreemdt Nederland dat de Commissie spreekt over een exclusieve bevoegdheid. Het voorstel betreft harmonisatie in het kader van de interne markt (artikel 95 EG). De EG heeft op dit gebied geen exclusieve bevoegdheid, maar een gedeelde bevoegdheid. Nederland is van mening dat er duidelijkheid moet bestaan over de aard van de bevoegdheid voordat op de inhoud van het voorstel kan worden ingegaan.

*b) Functionele toets*

- *Subsidiariteit*: positief.
- *Proportionaliteit*: negatief.
- *Onderbouwing*: het naast elkaar bestaan van afwijkende vergunningstelsels voor de overdracht van militaire goederen binnen de Gemeenschap vormt een verstoring van de interne markt voor zulke goederen en derhalve een belemmering voor de verdere ontwikkeling van de Europese defensie-industrie. Het streven naar een grotere mate van harmonisatie en een vereenvoudiging in de nationale vergunningstelsels kan als doelstelling worden onderschreven. De introductie van algemene vergunningen voor het intra-verkeer kan in beginsel leiden tot meer harmonisatie en vereenvoudiging. Echter, de wijze waarop de conceptrichtlijn alle ruimte aan de lidstaten laat om zelf invulling te geven aan de te introduceren typen algemene vergunningen, alsook aan de daaraan te koppelen voorwaarden, doet weer af aan harmonisatie en vereenvoudiging. Op grond van het voorstel kunnen er verschillende soorten algemene vergunningen per lidstaat bestaan, waardoor betwijfeld wordt in hoeverre de interne markt daadwerkelijk wordt bevorderd. Daarnaast is onduidelijk hoe het voorstel zich verhoudt tot artikel 296 EG (uitzonderingsmogelijkheid voor nationaal veiligheidsbeleid). Nederland zou hier meer duidelijkheid over willen hebben. Nederland wijst het principe van de introductie van algemene vergunning voor die overdracht binnen de Gemeenschap niet af, maar wil wel in staat zijn om op basis van nationale overwegingen beperkingen te stellen aan het gebruik van zulke algemene vergunningen.

*c) Nederlands oordeel*

Nederland zet vraagtekens bij de vermeende exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap op het terrein van de overdracht van militaire goederen. Bij de interne markt is er immers sprake van een gedeelde bevoegdheid. Daarnaast raakt het voorstel aan de nationale bevoegdheid om in het licht van de bewaking van de veiligheid en het bevorderen van de internationale rechtsorde tot zelfstandige maatregelen te besluiten. Echter, Nederland erkent de constatering van de Commissie dat deze maatregelen in eerste instantie gericht zijn op regulering van de uitvoer van militaire goederen en in relatie tot de overdracht binnen de Gemeenschap in de praktijk niet tot afwijzing van vergunningaanvragen leidt.

Nederland plaatst ook kanttekeningen bij het voorstel zelf. De ruimte die noodzakelijkerwijs aan lidstaten wordt gelaten door zelf invulling te geven aan de aard en de voorwaarden van de algemene vergunningen, komt de interne markt niet ten goede. Vraag is dan ook of dit initiatief wel leidt tot de bedoelde harmonisatie en vereenvoudiging. Deze doelen zijn misschien meer gediend door initiatieven vanuit de lidstaten zelf om tot meer uniformiteit in het vergunningstelsel te komen. Hiervoor zijn precedents als het gaat om de wijze waarop de lidstaten de tussenhandel en bemiddeling t.b.v. wapentransacties in hun nationale regelgeving zouden moeten regelen. Ook moet verhelderd worden hoe de voorgestelde richtlijn zich verhoudt tot artikel 296 EG aangezien nog onduidelijk is in hoeverre de lidstaten zich op grond van het voorstel op dit artikel kunnen (blijven) beroepen.

Tegelijkertijd hecht Nederland er aan dat de overdracht van militaire goederen, evenals de uitvoer daarvan, transparant is en dus naar land van bestemming is te onderscheiden. Ook hecht Nederland er aan dat er een individuele beoordeling kan plaatsvinden van de mate van verantwoordelijkheid en waakzaamheid van de economische actoren die zich in de uitvoer of overdracht van militaire goederen willen begeven.

## **5. Implicaties financieel**

a) *Consequenties EG-begroting*: beperkt tot de middelen nodig ter beoordeling of de lidstaten door middel van de introductie van een serie nationale algemene vergunningen aan de eisen van de richtlijn voldoen. De totale kosten belopen € 736.000,-. Zwaartepunt in de uitgaven ligt in 2009. Financiering uit begrotingspost 02.0301.

b) *Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en / of decentrale overheden*: Exacte cijfers t.a.v. de financiële consequenties zijn (nog) niet bekend. Wel kan worden aangenomen dat deze beperkt zullen zijn. Een gering aantal algemene vergunningen kan een groter aantal globale vergunningen vervangen. Eventuele financiële consequenties zullen worden ingepast op de begrotingen van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

c) *Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger*: beperkt, in de zin dat vervanging van de huidige individuele en globale vergunningen voor overdracht van militaire goederen binnen de Gemeenschap door een geringer aantal algemene vergunningen wel tot een vermindering van de administratieve lasten kan leiden, maar dat dit – mede in het licht van de veronderstelde certificeringsexercitie – waarschijnlijk niet tot een personele reductie zal leiden.

d) *Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger*: Certificering dient te geschieden door een door de lidstaat aan te wijzen autoriteit. Per saldo zal de uitkomst vermoedelijk positief zijn, maar is wel sterk afhankelijk van de wijze waarop de certificering van bedrijven georganiseerd zal worden. Opvallend is dat voor bedrijven een poging is gedaan de ingeschatte AL-gevolgen kwantitatief in kaart te brengen, maar dat die gevolgen kunstmatig gescheiden zijn gehouden van de integrale beleidsafweging van de beschikbare opties.

## **6. Implicaties juridisch**

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*: Nederland kent op dit moment geen algemene vergunningen voor de uitvoer/overdracht van militaire goederen en dus zal voor dit type vergunningen op nationale basis een juridische grondslag geschapen moeten worden, gebaseerd op de Algemene Douanewet.

b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*: De richtlijn moet binnen achttien maanden na inwerkingtreding zijn geïmplementeerd. De haalbaarheid hiervan moet nog worden bestudeerd.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*: De Commissie voorziet niet nader gespecificeerde periodieke evaluaties.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

*Informatie over het inschakelen van nationale agentschappen, zelfstandige bestuursorganen e.d.*

a) *Uitvoerbaarheid*: waarschijnlijk geen probleem, maar afhankelijk van de aan de verschillende algemene vergunningen gekoppelde voorwaarden en de nadere uitwerking van de in artikelen 9 en 11 voorziene uitwisseling van gegevens over handhaving en certificering.

b) *Handhaafbaarheid*: neutraal in de zin dat geen bijzondere toename van de handhavingsinzet voorzien is, tenzij de certificering als overheidstaak wordt aangemerkt.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Niet van toepassing

## **9. Nederlandse positie**

*Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt*:

Nader juridisch advies bij de Juridische Dienst van de Raad zal moeten worden ingewonnen omtrent de door Commissie aangegeven exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap.

Bij de inhoudelijke beoordeling staat het belang voorop dat algemene vergunningen kunnen worden ingetrokken of althans het gebruik ervan aan potentiële “exporteurs” kan worden ontzegt om redenen van nationale veiligheid.

De mogelijkheid van certificering en de daarmee samenhangende toename in zekerheid m.b.t. toeleveranties van onderdelen door bedrijven uit andere EU lidstaten zal voor een enkel Nederlands bedrijf interessant zijn. Gelet op het huidige Nederlandse systeem, bevat de voorgestelde richtlijn echter geen specifieke voordelen voor Nederlandse “exporteurs” van militaire componenten. Deze worden, indien er geen redenen voor zorg

over eventueel misbruik bestaan, in de huidige Nederlandse praktijk voldoende bediend met ruimhartige globale en individuele vergunningen.

Positief is dat de Commissie de eerdere ideeën voor een richtlijn, die zouden leiden tot zware, bureaucratische procedures, heeft aangepast. Ook heeft de Commissie de flexibiliteit voor lidstaten ingebouwd om, gelet op de nationale bevoegdheid t.a.v. wapenexporten, zelf invulling te geven aan de aard en de voorwaarden van algemene vergunningen. Consequentie is wel dat met minimaal twee algemene vergunningen per lidstaat er een woud aan verschillende algemene vergunningen kan ontstaan binnen de Gemeenschap. De vraag is derhalve gerechtvaardigd of dit voorstel het meest effectief en efficiënt is gezien het beoogde doel van stroomlijning en vereenvoudiging van de procedures voor intra-communautaire overdrachten van militair materieel.