



Brussel, 30.11.2016  
COM(2016) 760 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**Toetsing van Richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei  
2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van  
defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap**

{SWD(2016) 398 final}

# Toetsing van Richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap

## 1. Inleiding

Richtlijn 2009/43/EG<sup>1</sup> werd aangenomen op 6 mei 2009 en strekt tot het verbeteren van de werking van de EU-markt voor defensiematerieel, het stimuleren van integratie van de EU-distributieketen in de defensiesector en tot het verbeteren van de continuïteit van het aanbod, door middel van het vereenvoudigen van de regels en procedures voor intra-EU overdrachten van defensiegerelateerde producten.

Volgens artikel 17 van de richtlijn dient de Commissie verslag uit te brengen aan het Parlement en de Raad over de herziening van de implementatie van de richtlijn. Indien nodig wordt bij het verslag een wetsvoorstel gevoegd. De Commissie heeft hiertoe getoetst of en in hoeverre de doelstellingen van de richtlijn verwezenlijkt zijn, ook wat betreft de werking van de interne markt. Volgens het vereiste van artikel 17 heeft de Commissie de toepassing van alle belangrijkste bepalingen van de richtlijn getoetst, met inbegrip van de bepalingen over certificering (artikel 9), uitvoerbepalingen (artikel 10), douaneprocedures (artikel 11), uitwisseling van informatie (artikel 12) en vrijwaringsmaatregelen (artikel 15).

Volgens het vereiste van artikel 17 heeft de Commissie het effect van de richtlijn op de ontwikkeling van een **Europese markt voor defensiematerieel** (*European defence equipment market* of EDEM) en de **technologische en industriële basis voor de Europese defensie** (*European defence technological and industrial base* of EDTIB) getoetst, ook wat betreft het mkb. De toetsing van de richtlijn vindt momenteel slechts drie jaar na de omzettingstermijn plaats, waardoor het moeilijk is om te beoordelen of de langetermijndoelen van de richtlijn zijn behaald. De onderhavige toetsing is veeleer gericht op de implementatie van de richtlijn en of deze op de goede weg is om de doelstellingen te halen.

Om haar werk te ondersteunen heeft de Commissie een extern onderzoek<sup>2</sup> besteld om de implementatie van de richtlijn te analyseren en om het functioneren ervan te toetsen.

De toetsing bestond uit het verzamelen en analyseren van gegevens van bevoegde overheidsinstanties van lidstaten, defensiebedrijven, brancheverenigingen en andere belanghebbenden. Teneinde het gebrek aan beschikbare gegevens en de beperkte respons bij de openbare raadpleging te compenseren is een aantal Europese workshops met belanghebbenden georganiseerd. Alle lidstaten, in het bijzonder de *LoI*-landen<sup>3</sup> en

---

<sup>1</sup> PB L 146 van 10.6.2009, blz. 1.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/defence-firearms-directives\\_nl](http://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/defence-firearms-directives_nl).

<sup>3</sup>Het Verdrag voor een Kaderovereenkomst inzake Intentieverklaringen (LoI; *Letter of Intent*), ondertekend in 2000 door de ministers van defensie van Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje, Zweden en het VK, beoogde een

brancheverenigingen hebben aanvullende inbreng en feedback geleverd op de voorlopige bevindingen. Voorgestelde vervolgmaatregelen inzake EU-overdrachten van defensiegerelateerde producten zijn besproken met het bij artikel 14 van de richtlijn ingestelde Comité en met branchevertegenwoordigers.

Dit rapport presenteert de voornaamste bevindingen van de toetsing en een voorstel voor de te volgen koers. Het rapport gaat vergezeld van een werkdocument waarin nadere resultaten van de toetsing is neergelegd.

## 2. Doel en voornaamste bepalingen van de richtlijn

Vóór de inwerkingtreding van de richtlijn maakte het vergunningenbeleid van de lidstaten over het algemeen geen onderscheid tussen uitvoer van dergelijke producten buiten de EU en circulatie ervan binnen de EU. In beide situaties moesten leveranciers een aanvraag doen voor hetzelfde type individuele vergunning. Dergelijke vergunningen werden in bijna alle gevallen van overdrachten binnen de EU goedgekeurd.

In het licht hiervan voerde de richtlijn middelen in om het verkeer van defensieproducten binnen de EU-markt te vereenvoudigen. Voor het verkeer van defensiegerelateerde producten tussen lidstaten is voorafgaande toestemming vereist in het land van de leverancier, waarbij slechts één vergunning nodig is voor de gehele intra-EU-overdracht, d.w.z. zonder dat nadere toestemming is vereist voor doorvoer binnen of toegang tot een andere lidstaat. De richtlijn stelt evenwel Lidstaten in staat om in specifieke gevallen overdrachten vrij te stellen van de verplichting van voorafgaande toestemming, bv.:

- indien de leverancier of de afnemer een overheidsorgaan of een onderdeel van de strijdkrachten is;
- indien de levering geschiedt door de EU, de NAVO, het IAEA of andere intergouvernementele organisaties in het kader van de uitvoering van hun taken;
- als deel van gezamenlijke bewapeningsprogramma's tussen lidstaten of humanitaire hulp.

De richtlijn stelde drie typen intra-EU overdrachtsvergunningen vast:

- Algemene overdrachtsvergunningen (*General Transfer Licence* of GTL). Dit zijn “open vergunningen”, die steunen op controle achteraf *-ex post-* en zien op een van tevoren vastgesteld scala van producten aan gespecificeerde afnemers of voor een specifiek doel. Een voorafgaand verzoek is niet vereist. Leveranciers dienen evenwel de bevoegde overheidsinstanties van hun lidstaten te informeren wanneer zij voor het eerst een GTL willen gebruiken.

---

politiek en juridisch kader te scheppen om industriële herstructurering te vergemakkelijken teneinde een meer concurrentiegerichte en robuuste EDTIB te stimuleren in de globale defensiemarkt.

- Globale overdrachtsvergunningen (*Global Transfer Licence* of GloTL). Deze steunen op controle vooraf *-ex ante-* en maken het mogelijk om een categorie producten onder dezelfde vergunning aan één of meerdere afnemers in andere lidstaten te verzenden binnen een bepaalde periode;
- Individuele overdrachtsvergunningen (*Individual Transfer Licence* of ITL). Deze zijn voor één overdracht van een bepaalde hoeveelheid gespecificeerde producten aan een afnemer in een andere lidstaat.

De richtlijn stelt tenminste vier typen GTL's verplicht ter publicatie in de lidstaten, voor overdrachten: i) aan strijdkrachten; ii) aan gecertificeerde defensiebedrijven; iii) voor demonstratie, evaluatie of tentoonstellingsdoeleinden; iv) voor reparatie of onderhoud.

Het tweede type GTL kan slechts gebruikt worden door een leverancier indien de afnemer van de defensiegerelateerde producten gecertificeerd is ingevolge artikel 9 van de richtlijn. Nadere vereisten zijn neergelegd in de *Aanbeveling inzake Certificering*<sup>4</sup>. Certificering levert bewijs van de betrouwbaarheid van de afnemer jegens de met de controle op de uitvoer belaste autoriteit in de lidstaat die verantwoordelijk is voor de uitgifte van de *ex post* gecontroleerde GTL's. Het toont aan dat de onderneming over het vereiste interne bestel en personeel beschikt om de regels omtrent uitvoercontrole na te leven. De Commissie heeft een centraal register van door lidstaten erkende afnemers opgericht, genaamd CERTIDER, dat voor het publiek toegankelijk is<sup>5</sup>.

Ingevolge artikel 10 van de richtlijn, wanneer afnemers van defensiegerelateerde producten een aanvraag voor een uitvoervergunning doen, dienen zij aangifte te doen van eventuele uitvoerbepalingen voortvloeiende uit de oorspronkelijke overdrachtsvergunning aan de bevoegde overheidsinstanties en te verklaren dat ze daaraan voldoen (met inbegrip van, voor zover vereist, het verkrijgen van toestemming van de lidstaat van oorsprong). Ingevolge artikel 11 dienen exporteurs de noodzakelijke uitvoervergunning te verstrekken aan douanekantoren. Dit artikel stelt een lidstaat eveneens in staat om, in bepaalde gevallen, de uitvoer van defensiegerelateerde producten die met een overdrachtsvergunning uit een andere lidstaat zijn afgenomen en die in een ander defensiegerelateerd product zijn geïntegreerd, op te schorten of, indien nodig, met andere middelen te verhinderen dat zulke producten de EU via haar grondgebied verlaten. Artikel 12 heeft betrekking op samenwerking en het uitwisselen van informatie tussen de nationale bevoegde overheidsinstanties. Artikel 15 gaat over vrijwaringsmaatregelen die strekken tot het controleren van naleving van afnemers van andere lidstaten voor zover daartoe aanleiding is.

Het materiële toepassingsgebied van de richtlijn wordt afgebakend door een lijst van defensiegerelateerde producten die neergelegd zijn in de bijlage daarbij.

---

<sup>4</sup> PB L 11 van 15.1.2011, blz. 62.

<sup>5</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/certider/>.

### **3. Omzetting en uitvoering**

De richtlijn is in 2009 in werking getreden en moest per 30 juni 2011 zijn omgezet. Zij is van toepassing sinds 30 juni 2012. Op dit ogenblik hebben alle lidstaten de richtlijn omgezet, hoewel sommige met vertraging. Tegen 2012 hebben slechts 20 lidstaten de Commissie op de hoogte gesteld van nationale omzettingsmaatregelen<sup>6</sup>.

De opname van nieuwe mogelijkheden voor vergunningen en certificering is langzamer gebleken dan verwacht. Volgens de beschikbare informatie hebben slechts 19 lidstaten de door de richtlijn verplicht gestelde GTL's gepubliceerd, bieden ten minste twee lidstaten momenteel geen enkele GTL aan en bieden ten minste vier lidstaten niet alle vier typen GTL's aan. Voorts heeft ongeveer de helft van de lidstaten nog geen ervaring met het certificeringsproces (d.w.z. geen gecertificeerde bedrijven) en tenminste één lidstaat moet nog een volledig werkbaar programma invoeren voor het certificeren van defensieondernemingen<sup>7</sup>. Eveneens de mate waarin vrijstellingen van voorafgaande toestemming zijn opgenomen varieert aanzienlijk tussen de lidstaten, hoewel omzetting van de vrijstellingen niet verplicht is krachtens de richtlijn.

De verschillen in hoe de richtlijn is omgezet vormen een groot struikelblok voor een doeltreffende toepassing ervan, zoals uit de analyse hieronder blijkt. Dit heeft zich geuit in:

- langzame of onvolledige toepassing in individuele lidstaten;
- een algemeen gebrek aan harmonisatie van vereisten en procedures tussen lidstaten;
- zeer uiteenlopende door de lidstaten gepubliceerde voorwaarden en beperkingen in GLT's.

### **4. Voornaamste resultaten van de toetsing**

#### ***a. Doeltreffendheid van de richtlijn -Algemene opname, toepassing van voornaamste bepalingen en belemmeringen voor doeltreffende toepassing***

Het gebruik van de GloTL's en GTL's, de voornaamste nieuwe middelen van de richtlijn, is toegenomen sinds deze van toepassing is. Het gebruik blijft evenwel achter op oorspronkelijke verwachtingen volgens de effectbeoordeling, en er bestaan aanzienlijke variaties tussen lidstaten.

---

<sup>6</sup> COM/2012/359.

<sup>7</sup> Er is geen complete informatie beschikbaar voor alle lidstaten.

Bijvoorbeeld in de periode 2012-2014 werden in 21 lidstaten per jaar **500 à 600 GLoTL's** uitgegeven (waarvan complete informatie beschikbaar is). Vijf staten gaven tijdens de toetsingsperiode echter geen enkele GLoTL uit, terwijl vier lidstaten elk omstreeks 200 GLoTL's of meer uitgaven.

Voor **GTL's** waren er in de 24 lidstaten met complete informatie tijdens de toetsingsperiode **1 475 kennisgevingen van een eerste gebruik**, zij het met aanzienlijke variatie: 11 lidstaten hebben geen enkele kennisgeving geregistreerd, terwijl drie lidstaten meer dan 100 kennisgevingen hadden. Het aantal transacties ingevolge GTL's is in de loop der tijd aanzienlijk toegenomen (hoewel slechts acht lidstaten informatie hierover konden aanleveren). In Duitsland is bijvoorbeeld het aantal gemelde GTL-transacties toegenomen van 71 (2012) over 1 769 (2013) tot 4 884 (2014).

Verschillende tendenzen zijn ook van toepassing op de vier door de richtlijn voorgeschreven GTL's. Kennisgevingen van een eerste gebruik voor GTL's voor demonstratie en reparatie zijn in hoger tempo toegenomen, terwijl het groeitempo voor GTL's voor strijdkrachten aan het afnemen is. GTL's voor gecertificeerde afnemers was het enige geval waar registraties zelfs afnamen tussen 2013 en 2014. Laatstgenoemde GTL is ook het minst gebruikt vergeleken met de andere drie GTL's.

De **overgrote meerderheid van overdrachten (~89 %) wordt nog steeds gedaan via ITL's**, terwijl slechts een klein gedeelte betrekking heeft op GLoTL's (<5 %) en GTL's (<10 %). Het was de bedoeling dat ITL's zouden worden vervangen door de nieuwe middelen, maar ze zijn nog steeds de voornaamste manier van overdrachtstoestemming in Europa.

Het gebruik van vrijstellingen van voorafgaande toestemming varieert aanzienlijk: sommige lidstaten gebruiken alle door de richtlijn geboden mogelijkheden voor vrijstellingen, andere lidstaten gebruiken slechts enkele mogelijkheden en weer andere lidstaten gebruiken geen enkele mogelijkheid.

De **opname was minder en verliep trager dan verwacht bij certificering, dat** voornamelijk is gericht op *integrators* (in tegenstelling tot leveranciers van onderdelen). Hoewel het aantal gecertificeerde bedrijven gestaag is toegenomen sinds 2012, zijn er slechts 55 bedrijven in Europa gecertificeerd. De helft daarvan is gevestigd in slechts twee lidstaten: Duitsland (14) en Frankrijk (12), terwijl de helft van de lidstaten helemaal geen gecertificeerde bedrijven heeft. Het certificeringsproces wordt door de branche beschouwd als duur en tijdrovend. De indruk van gecertificeerde bedrijven van de kosten-batenverhouding<sup>8</sup> wordt onvermijdelijk verzwakt door de lage opname van GTL's door handelspartners van gecertificeerde bedrijven. In sommige gevallen is de leverancier gevestigd in een lidstaat waar het specifieke type GTL voor gecertificeerde afnemers niet beschikbaar is of aan strikte beperkingen onderhevig qua vergunningsvoorwaarden (bijvoorbeeld wat betreft heruitvoer).

---

<sup>8</sup> Zoals in elk netwerk zijn de prestatie en kosten-batenverhouding zwakker in de prille fase en nemen deze op geometrische wijze toe naarmate ze een beslissend niveau van gebruikers overschrijden.

Ook kunnen verschillen in de implementatie van het certificeringssysteem de opname daarvan kunnen belemmeren daar het verwarring en onzekerheid schept in de branche. Bedrijven passen mogelijk liever bekende procedures toe, die hun vóór de richtlijn ter beschikking stonden, in plaats van het tamelijk strenge proces van certificering.

De toetsing stelde een aantal **struikelblokken vast voor de doeltreffende toepassing** van de richtlijn, ten gevolge van hetzij de bepalingen daarvan, hetzij de omzetting daarvan. Een groot probleem waarop door belanghebbenden is gewezen, was het gebrek aan harmonisatie in de implementatie van GTL's door de lidstaten. Door lidstaten gepubliceerde GTL's variëren aanzienlijk qua producten en onderdelen die kunnen worden overgedragen ingevolge de GTL en de voorwaarden voor de overdracht daarvan. Dat vermindert hun aantrekkingskracht voor de branche. Een ander struikelblok is de verschuiving van aansprakelijkheid (van overheidsinstanties naar marktdeelnemers), hetgeen inhoudt dat nieuwe GTL's worden beschouwd als risicovoller, in het bijzonder door het mkb. Een belangrijk obstakel voor certificering is het vereiste van persoonlijke aansprakelijkheid voor bestuurders voor uitvoer/overdrachtscontrole.

Een verder obstakel is het geringe besef, in het bijzonder binnen het mkb, van de beschikbare middelen op grond van de richtlijn en de voordelen daarvan voor de branche binnen individuele lidstaten. Bedrijven zouden zich bijvoorbeeld tijd en administratieve lasten kunnen besparen door gebruik te maken van GTL's om goederen over te dragen aan een gecertificeerd bedrijf.

Een andere indirecte belemmering voor circulatie van defensiegerelateerde producten in de EU vloeit voort uit het systeem van uitvoercontrole van lidstaten, dat geregeld is bij Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB<sup>9</sup>. Lidstaten zijn geneigd om verdere uitvoer in hun nationale GTL's te verbieden, hetgeen dit instrument minder aantrekkelijk maakt voor de branche.

Over het algemeen heeft de richtlijn ambitieuze doelstellingen, die een verandering van soms lang vaststaande en diepgewortelde werkwijzen vergen. De succesvolle toepassing ervan is gesteund in lidstaten waar veranderingen in het bestaande vergunningensysteem minimaal waren (bijv. waar reeds een open vergunningensysteem bestond), waar er sterke belangstelling en gedegen besef was van de huidige veranderingen en waar informatie en advies beschikbaar waren om omzetting te ondersteunen. Desalniettemin, aangezien de voornaamste elementen van de richtlijn in sommige landen nog dienen te worden geïmplementeerd, is de effectieve toepassing daarvan binnen de EU moeilijk te beoordelen.

---

<sup>9</sup> Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, PB L 335 van 13.12.2008, blz. 99.

De Commissie heeft enkele vage aanwijzingen ontvangen vanuit de branche omtrent praktische moeilijkheden met in artikel 11 van de richtlijn neergelegde douaneprocedures. De toetsing heeft hiervan echter in dit opzicht geen bewijs opgeleverd.

Er zijn geen specifieke problemen vastgesteld met betrekking tot de implementatie van de artikelen 10, 12 en 15.

***b. Effect op de Europese markt voor defensiematerieel en de technologische en industriële basis voor de Europese defensie***

Hoewel de richtlijn een kader schept voor harmonisatie, en soortgelijke nationale vergunningensystemen hielp te creëren, is het in voldoende mate vatbaar voor interpretatie dat dit inhoudt dat er nog steeds 28 verschillende vergunningsstelsels zijn in Europa. Een voorbeeld dat dit aantoont is de uiteenlopende nationale interpretatie van het begrip “minder gevoelige producten” dat behoort te vallen onder het toepassingsgebied van GTL’s. Zulke verschillen in toepassing dragen niet bij tot het realiseren van een open EDEM.

Het is moeilijk om het effect van de richtlijn op de ontwikkeling van de EDTIB en de EDEM te beoordelen. In de meeste lidstaten zijn overdrachten een klein, doch niet verwaarloosbaar gedeelte van de totale defensiehandel. In 2013 bestond 26 % van de totale EU-defensiehandel uit overdrachten.

Aangezien de richtlijn slechts sinds een korte periode van toepassing is, zien wij nog geen effect op de ontwikkeling van de EDTIB. Over het algemeen is meer tijd nodig om dergelijke voordelen te zien.

Bovendien hebben andere factoren een sterk effect, zoals de gestage afname in investering in defensie<sup>10</sup> in de EU sinds de financiële en economische crisis. Tegen verwachting in hebben sommige belanghebbenden aangegeven dat dit heeft bijgedragen aan hernationalisering van distributieketens, hetgeen haaks zou staan op de oorspronkelijk doelstellingen van de richtlijn ten opzichte van defragmentatie van markten.

Daarnaast wordt de defensiesector gekenmerkt door cycli en verschuivingen die niet noodzakelijkerwijs met regelmaat plaatsvinden en die meestal meer dan één oorzaak hebben. Derhalve dienen wij erg behoedzaam te zijn om verschuivingen aan de richtlijn, die pas drie jaar geldt (of zelfs minder in sommige lidstaten), toe te schrijven. Voorts veranderen distributieketens over het algemeen slechts langzaam. Een hoofdaannemer moet gegronde redenen hebben om van leverancier te veranderen en dat vergt tijd. Vereenvoudiging van overdrachtsprocedures wordt op zichzelf niet gezien als voldoende reden om een dergelijke verandering te overwegen.

---

<sup>10</sup> De tendens begon met een scherpe afname van 11.6% in 2011, gevolgd door nog een aanzienlijke daling van 9.1 % in 2014. Zie Defensie Gegevens 2014 gepubliceerd door het Europees Defensieagentschap.



Sommige bevoegde overheidsinstanties hebben onderstreept dat de bepalingen van de richtlijn, hoe gebrekkig dan ook, wel degelijk tegemoetkomen aan de behoeften van bedrijven en over het algemeen leiden tot verhoogde productiviteit door het verlagen van de administratieve lasten. Het positieve effect op de EDTIB wordt vooral waargenomen door kleinere landen. Een aantal respondenten vermeldde ook dat een interne markt voor (minder gevoelige) apparatuur mogelijk is gemaakt, maar dat hightechgoederen nog steeds daarbuiten vallen.

De algemene kijk op concurrentiekracht, in het bijzonder trans-Atlantische ontwikkelingen, speelt ook een rol. Veel defensiebedrijven zijn van mening dat de recente hervormingen van VS-exportcontrole, die de uitvoer van een aantal defensieproducten en onderdelen hebben bevorderd, hebben geleid tot een ongelijke behandeling van Amerikaanse en Europese bedrijven, waarbij een wettelijk voordeel wordt toebedeeld aan Amerikaanse exporteurs.

Op vergelijkbare wijze had de richtlijn een licht positief effect op de continuïteit van aanbod van defensiegerelateerde producten. Het verhogen van transparantie kan echter wellicht bijdragen aan meer continuïteit van aanbod, d.w.z. door de vergunningensystemen van andere lidstaten te kennen, kunnen aanbesteders of kopers gerustgesteld worden wat betreft de betrouwbaarheid van goederen uit andere lidstaten. Het gebruik van GTL's in plaats van het aanvragen van ITL's vermindert mogelijk levertijd en administratieve kosten en verhoogt de flexibiliteit (aan beide kanten van de distributieketen, in het geval van GTL's voor erkende afnemers).

### *c. Doelmatigheid*

Er is nog geen duidelijk beeld van het algemene effect van de richtlijn op de kosten voor de verschillende betrokken partijen. Eerste aanwijzingen en anekdotisch bewijs doen evenwel vermoeden dat kosten omlaag zullen gaan. Overheidsinstanties hebben aanzienlijke oprichtingskosten gehad, maar verwachten dat dit meer dan voldoende gecompenseerd zal worden door de verminderde dagelijkse kosten aangezien bedrijven in toenemende mate omschakelen van ITL naar GLoTL en GTL. Bedrijven hebben ook vooraf inwerk- en aanpassingskosten moeten maken maar verwachten tijd en geld te zullen besparen via de nieuwe vergunningen.

Het gebruik van GLoTL's en GTL's is aan het toenemen en in de loop der tijd vermindert dit naar verwachting het gebruik van ITL's, en aldus eveneens de kosten met betrekking tot administratieve lasten. Meer bekendheid, meer ingebouwde processen en schaalvoordelen kunnen in de loop der tijd ook bijdragen aan meer voordelen.

Hoewel de oorspronkelijke toepassing van de richtlijn aanzienlijke inspanning en kosten met zich meebracht zowel voor de bevoegde overheidsinstanties als voor bedrijven, duidt alle bewijs erop dat deze inspanningen betaalbaar waren. Op vergelijkbare wijze lijken de directe kosten van het nieuwe vergunningensysteem beter betaalbaar te zijn dan de reeds bestaande opties. Over het algemeen wordt de richtlijn geacht op de goede weg te zijn om op langere

termijn zinvolle kostenbesparingen te verwezenlijken, met inbegrip van administratieve lastenverlaging.

Het voornaamste terrein waar kosten niet als proportioneel wordt ervaren is certificering; belanghebbenden zien vooralsnog zeer beperkte potentiële voordelen in deze optie. Een gebrek aan stimuleringsmaatregelen draagt bij tot het lage aantal gecertificeerde bedrijven en tot de daarmee gepaard gaande beperkte opname en gebruik van GTL's voor gecertificeerde bedrijven.

#### *d. Samenhang en coherentie*

Artikel 13 van de richtlijn stelt dat de lijst van defensiegerelateerde producten, vastgesteld in de bijlage, strikt in overeenstemming moet zijn met de EU-lijst van gemeenschappelijke militaire goederen (*Common Military List* of CML)<sup>11</sup>, die jaarlijks wordt bijgewerkt door de Raad. Het duurt evenwel een aantal maanden om de bijlage aan te passen aan de CML, en de bijgewerkte lijst van defensiegerelateerde producten dient daarna te worden omgezet door de lidstaten. Het is derhalve onwaarschijnlijk dat nationale wetgeving, en in het bijzonder het toepassingsgebied van gecontroleerde producten op enig moment de geldende CML weergeven en deze kunnen ook per land afwijken. Dit scheidt verwarring in de branche ten aanzien van welke productenlijst van toepassing is op export- versus overdrachtscontrole, of op overdrachten vanuit verschillende lidstaten, hetgeen leidt tot juridische onzekerheid. Dit ondermijnt het doeltreffende verkeer van militaire producten binnen de EU en als gevolg daarvan wordt het gebruik van vereenvoudigde middelen zoals GTL's verhinderd.

Veel productcategorieën in de bijlage vallen onder overdrachtsvergunningen voor zover zij speciaal ontworpen zijn voor militair gebruik. Aangezien er geen gemeenschappelijke definitie is voor wat als "speciaal ontworpen voor militair gebruik" geldt, krijgt de branche te maken met uiteenlopend beleid in individuele lidstaten met betrekking tot het toepassingsgebied van defensiegerelateerde productoverdrachten.

Er is een aantal potentiële en tamelijk beperkte overlappingsen of tegenstrijdigheden tussen de richtlijn en andere wetgeving over defensiegerelateerde producten of intracommunautaire overdrachten, zoals de *vuurwapenverordening*<sup>12</sup>, de *vuurwapenrichtlijn*<sup>13</sup>, het *VN-wapenhandelsverdrag* van 2013, de *verordening inzake tweeledige toepassing*<sup>14</sup>, en het *gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB*. Dergelijke kruisverwijzingen tussen de richtlijn en de *vuurwapenverordening* zullen worden behandeld zodra laatstgenoemde wordt

---

<sup>11</sup> De EU GMG is het materiële toepassingsgebied voor de uitvoer van defensiegerelateerde producten ingevolge Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB.

<sup>12</sup> PB L 94 van 30.3.2012, blz. 1.

<sup>13</sup> PB L 256 van 13.9.1991, blz. 51.

<sup>14</sup> PB L 134 van 29.5.2009, blz. 1.

getoetst. Er is geen incoherentie vastgesteld met de *richtlijn inzake aanbestedingen op het gebied van defensie*<sup>15</sup>.

Tot slot hebben enkele overheidsinstanties benadrukt dat het belangrijk is om overlappingsen en incoherentie voortdurend te heroverwegen aangezien er continu ontwikkelingen zijn in de diverse wettelijke kaders, zowel binnen de EU als daarbuiten.

#### *e. Relevantie en toegevoegde waarde voor de EU*

De toetsing heeft bevestigd dat vandaag de dag alle oorspronkelijke doelstellingen van de richtlijn nog steeds even geldig zijn in Europa. Dit zijn langetermijndoelen, waaraan de richtlijn een eerste bijdrage heeft geleverd. Nadere inspanningen zijn nu nodig om de richtlijn volledig te implementeren en om de praktische en geharmoniseerde toepassing ervan te verbeteren teneinde fragmentatie van de Europese defensiemarkten verder te verminderen.

Vóór de invoering van de richtlijn had elke lidstaat zijn eigen systeem om overdrachten van defensiegerelateerde producten te controleren, hoewel er een multinationale tendens is ontstaan, bijvoorbeeld in de vorm van *LoI*-samenwerking. De uiteenlopende nationale beleidslijnen of sub-Europese multilaterale initiatieven hebben enige (beperkte) vooruitgang geboekt, maar zijn waarschijnlijk niet zo ambitieus geweest als de richtlijn wat betreft het trachten om het Europese overdrachtsstelsel te herstructureren, noch hebben deze waarschijnlijk dezelfde vooruitgang geboekt wat betreft het tegemoetkomen aan behoeften en het zich richten op de geconstateerde risico's. Bijgevolg draagt de Europese aanpak waarschijnlijk meer bij aan het realiseren van de doelstellingen van de richtlijn, hoewel de mate van de huidige toepassing daarvan tekortschiet wat betreft het behalen van die doelstellingen.

### **5. Conclusies en de te volgen koers**

Over het algemeen verschaft de richtlijn nog steeds een geschikte basis voor het tegemoetkomen aan behoeften en het aanpakken van problemen wat betreft de overdrachten van defensiegerelateerde producten in Europa. Aangezien de implementatie langer heeft geduurd dan verwacht, en binnen Europa van land tot land verschilde, zijn de grotere en meer langetermijnambities -te weten het hebben van een efficiënte interne markt, het hebben van meer continuïteit van aanbod en het verbeteren van de concurrentiekracht- slechts gedeeltelijk gerealiseerd.

Overheidsinstanties van lidstaten en belanghebbenden hebben ruimschoots bevestigd dat de richtlijn en de middelen daarvan tegemoetkomen aan de aanvankelijk gesignaleerde behoeften en risico's. De richtlijn heeft een beperkte doch waardevolle bijdrage geleverd aan beter functionerende defensiemarkten in Europa, ook al was de doeltreffendheid van deze bijdrage moeilijk te meten vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegevens. Met uitzondering van

---

<sup>15</sup> PB L 2016 van 20.8.2009, blz. 76.

certificering, en rekening houdend met de korte looptijd van de richtlijn, zijn er aanwijzingen dat de richtlijn heeft geleid tot enige daling van kosten en administratieve lasten. De EU-aanpak blijft de meest geschikte reactie op het consolideren van EU-defensiemarkten. De interne en externe coherentie van de richtlijn kan echter worden verbeterd. Over het algemeen is de richtlijn op de goede weg om de aanvankelijke doelstellingen te verwezenlijken.

Derhalve is de Commissie van plan om, in plaats van de richtlijn aan te passen, zich te richten op het verbeteren van de implementatie ervan, via het uitbrengen van adviesmaatregelen en aanbevelingen, en gebruik van de richtlijn te stimuleren. De vooruitgang van lidstaten qua implementatie van de richtlijn zal in de loop der tijd bijdragen aan een betere opname en meer beschikbaarheid van gegevens voor latere toetsing.

Gebaseerd op de bevindingen van de toetsing en de inbreng van lidstaten in het Comité en vanuit de branche in Europa, beveelt de Commissie het volgende aan:

- De Commissie wil implementatie van de richtlijn in individuele lidstaten verbeteren door middel van het aangaan van een dialoog met nationale overheden met als doel het toelichten van de omzettingmogelijkheden van de richtlijn in de nationale rechtsordes en teneinde de oorzaken van niet-uitvoering van sommige bepalingen in een aantal lidstaten beter te begrijpen, zomede om bestaande problemen in dit opzicht op te lossen. De perceptie van een gebrek aan voordelen van het certificeringssysteem kan gedeeltelijk worden opgelost door beschikbaarheid en opname van GTL's ten opzichte van ITL's te verhogen voor gecertificeerde afnemers.
- Gebaseerd op aanzienlijke inspanningen van de werkgroep met overheidsinstanties van lidstaten, die is opgericht krachtens het Comité van de richtlijn, en op waardevolle bijdragen van de *LoI*-landen, heeft de Commissie twee aanbevelingen aangenomen om geharmoniseerd functioneren van GTL's voor strijdkrachten en voor gecertificeerde afnemers te stimuleren. Beide aanbevelingen bevatten een minimumreeks van minder gevoelige defensiegerelateerde producten en onderdelen, alsmede gemeenschappelijke minimumvereisten die dienen te worden gedekt door de desbetreffende GTL's in individuele lidstaten. De vereisten omvatten volledige vrijstelling van heruitvoerbepalingen in de aanbeveling inzake GTL voor strijdkrachten en gedeeltelijke vrijstelling in de aanbeveling inzake gecertificeerde afnemers. Aangezien de lijst met producten die onder beide aanbevelingen vallen niet-limitatief is, mogen lidstaten andere producten en onderdelen, binnen het bereik van hun GTL's, toevoegen. Lidstaten mogen echter geen voorwaarden voor overdrachten toevoegen op grond van de GTL, die niet in overeenstemming zijn met de in de aanbevelingen opgenomen voorwaarden, en deze ondermijnen.
- De Commissie verbindt zich ertoe nauw te blijven samenwerken met de lidstaten en de Werkgroep met het oog op soortgelijke afstemming van overige door de richtlijn genoemde GTL's, d.w.z. GTL's voor demonstratie, evaluatie of tentoonstelling en GTL's voor onderhoud en reparatie. Indien noodzakelijk zal dit leiden tot nadere

aanbevelingen aan de lidstaten. De werkgroep wordt gezien als een waardevolle manier om informatie en beste praktijken uit te wisselen en om samenwerking tussen lidstaten en de Commissie te ondersteunen.

- De Commissie zal standpunten blijven uitwisselen met de lidstaten om concrete punten voor meer geharmoniseerde certificering in de EU vast te stellen, met inbegrip van het oprichten van samenwerkingsverbanden met andere systemen, zoals controle op producten voor tweeledig gebruik, voor zover mogelijk. De Commissie zal nagaan of nadere sturing of uitwisseling van beste praktijken tussen lidstaten, of zelfs herziening of opheldering van de momenteel toepasselijke *aanbevelingen inzake certificering* de beste manier is om de samenhang en opname van certificering te stimuleren.
- Mogelijkheden om certificering in de branche te stimuleren zullen nader worden onderzocht, zoals mogelijke samenwerkingsverbanden gebaseerd op het concept van “bevoegde marktdeelnemer” op grond van douanevoorschriften, mogelijke vereenvoudiging van controleprocedures en nauwere samenwerking tussen overdrachtsvergunningen verlenende overheidsinstanties en de douaneautoriteiten.
- De Commissie zal aan de slag gaan om een gemeenschappelijke definitie van de term “speciaal ontworpen voor militair gebruik” uit te werken, om te specificeren welke producten onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen en derhalve aan vergunningsvereisten moeten voldoen. Deze taak vergt nauwe samenwerking met de bevoegde overheidsinstanties van lidstaten en met gebruikers van GTL’s, d.w.z. leveranciers en afnemers van defensiegerelateerde producten in de EU. Er zal rekening worden gehouden met het werk van Europese en internationale forums over uitvoercontrole inzake defensiegerelateerde producten.
- De Commissie zal standpunten blijven uitwisselen met de lidstaten met betrekking tot de toepassing van artikel 11 op hun grondgebieden met het oog op monitoren van de situatie.
- Er is een belangrijke rol voor de Commissie en de lidstaten wat betreft het onder de aandacht brengen van de middelen en voordelen van de richtlijn. Dit omvat betrokkenheid bij de vergaderingen van het defensie-mkb-netwerk. In dit verband heeft de Commissie een gebruiksvriendelijke handleiding opgesteld, speciaal gericht tot het mkb, waarin de instrumenten van de richtlijn worden uitgelegd en advies wordt gegeven over hoe men deze instrumenten het best kan gebruiken, in het bijzonder het certificeringssysteem. De handleiding zal begin 2017 worden gepubliceerd.
- Lidstaten en defensieondernemingen dienen de opname van de richtlijn uit te breiden in de praktijk van hun vergunningenbeleid. Overheidsinstanties dienen bijvoorbeeld deelnemers te stimuleren om GTL’s te gebruiken in plaats van ITL’s, voor zover de omstandigheden dat toelaten. Indien aangewezen dienen gecertificeerde bedrijven in

hun aankoopbeleid hun leveranciers aan te sporen om een GTL aan te vragen in plaats van ITL's.

- De huidige omslachtige wijzigingen van de bijlage van de richtlijn vereisen nadere reflectie van alle betrokkenen, in het bijzonder van de Europese instellingen. De Commissie zal de mogelijkheden onderzoeken om jaarlijkse wijzigingen te vereenvoudigen en te versnellen. Dit kan beperkte herziening van de richtlijn inhouden, bijv. door richtlijn en bijlage van elkaar te scheiden en bijwerkingen jaarlijks bij Commissiebesluit goed te keuren.. Dit zal juridische zekerheid en samenhang bieden in het kader van overdrachten tussen lidstaten en wat betreft overdracht- versus exportcontrole binnen lidstaten.
- Om de richtlijn onder de aandacht te brengen en informatie uit te wisselen tussen lidstaten, zou kunnen worden overwogen om de CERTIDER-database uit te breiden met aanvullende informatie, zoals beknopte doch zinvolle informatie over nationale systemen met links naar hun internetpagina's. Publieke toegankelijkheid van dergelijke informatie op één plaats zal de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten bevorderen en, wat nog belangrijker is, binnen de defensiesector.
- Ook onderzoekt de Commissie vraagstukken die mogelijkterwijs op langere termijn herziening van de richtlijn vereisen, zoals vrijstellingen voor de lidstaten bindend te maken en het toepassingsgebied van vrijstellingen uit te breiden; het certificeringssysteem herzien; het invoeren van vereisten om direct verslag uit te brengen aan de Commissie met als doel te zorgen voor een geschikt en doeltreffend toezichtstelsel dat een gedegen kwalitatieve en kwantitatieve kosten/baten-analyse van de toekomstige uitvoering van de richtlijn kan ondersteunen; het invoeren van nieuwe GTL's, bijv. voor het retourneren van producten na afloop van een tentoonstelling of reparatie, voor grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van onderzoek, voor *all-purpose*-overdrachten (bijv. op het gebied van aankoop, onderhoud en levering van reserveonderdelen). Een aantal lidstaten biedt al andere GTL's aan naast de vier basisvergunningen in de richtlijn; de mogelijkheid om de bovengenoemde aanbevelingen inzake GTL's om te zetten in bindende bepalingen.

De Commissie verbindt zich ertoe de volledige implementatie van de richtlijn in alle lidstaten te handhaven. De richtlijn dient als een geschikte en noodzakelijke eerste stap om de fragmentatie van defensieoverdrachtsvergunningen in Europa aan te pakken en distributieketens te optimaliseren, wat uiteindelijk bijdraagt aan meer concurrentiekracht van de EDTIB. In overeenstemming met het *actieplan voor Europese defensie*, is de te volgen koers die in dit rapport wordt uitgestippelde bedoeld om:

- de opname van het bestaande juridische kader inzake overdrachten van defensiegerelateerde producten uit te breiden;
- de beschikbaarheid van GTL's in Europa te verbeteren;

- de tot op heden beperkte toepassing van het certificeringssysteem aan te pakken.

Al deze initiatieven zullen uiteindelijk, in overeenstemming met de doelstellingen van de richtlijn, de ontwikkeling van EDEM en EDTIB bevorderen en zodoende de werking van de interne markt voor defensieproducten verbeteren.