

Bruxelles, den 30.11.2016  
COM(2016) 762 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**om gennemførelsen af direktiv 2009/81/EF om offentlige indkøb på forsvars- og  
sikkerheds-området i overensstemmelse med direktivets artikel 73, stk. 2**

{SWD(2016) 407 final}

## 1. INDLEDNING

Direktiv 2009/81/EF ("direktivet") fastsætter regler for indgåelse af offentlige kontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet efter udbudsprocedurer baseret på principperne om gennemsigtighed og ligebehandling.

Denne rapport, der kræves i henhold til direktivets artikel 73, stk. 2, indeholder de vigtigste resultater af en gennemgang af gennemførelsen af direktivet og fremsætter på den baggrund forslag til det videre forløb. Det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene indeholder den fulde evaluering af direktivet.

Gennemgangen vurderer direktivets funktion samt dets indvirkning på markedet for forsvarsmateriel og fundamentet for en europæisk forsvarsteknologi og -industri i det omfang, det er muligt i lyset af den korte tid, der er gået siden fristen for gennemførelse af direktivet udløb, og den endnu kortere tid, der er gået, siden medlemsstaterne rent faktisk gennemførte det<sup>1</sup>. Den er baseret på tre primære kilder: Databasen "Tenders Electronic Daily" (EUT/TED), en internethøring af offentligheden og høringsmøder med medlemsstaterne og interessenterne, data fra Eurostat og IHS Janes forsvarsdatabase<sup>2</sup>.

## 2. BAGGRUND

Det vigtigste konkrete problem, der gav anledning til Kommissionens forslag og efterfølgende vedtagelse af direktivet i 2009, var, at medlemsstaterne næsten automatisk fritog indkøb af militært udstyr for EU-reglerne for offentlige indkøb, navnlig på grundlag af artikel 296, stk. 1, litra b), i TEF (nu artikel 346, stk. 1, litra b), i TEUF). Det blev dengang vurderet, at den primære årsag til problemet var, at EU's regler for offentlige indkøb ikke opfyldte de særlige behov, der var gældende for indkøb af forsvars- og følsomt sikkerhedsmateriel.

I 2011-2015 lå den samlede værdi af de 28 EU-medlemsstaters og EØS-landes udgifter til offentlige indkøb af forsvarsmateriel på 81-82 mia. EUR om året<sup>3</sup>. Direktivets primære formål er at sikre, at indkøb af forsvars- og følsomt sikkerhedsmateriel på markedet foretages i overensstemmelse med EU's regler baseret på konkurrence, gennemsigtighed og ligebehandling. Ifølge direktivet skal dette mål opfyldes ved at fastsætte skræddersyede regler for sådanne indkøb og dermed begrænse brugen af undtagelser, navnlig i henhold til artikel 346 i TEUF, til særlige tilfælde. På denne måde sigter direktivet mod at støtte etableringen af et åbent og konkurrencepræget europæisk marked for forsvarsmateriel (EDEM) og dermed styrke konkurrenceevnen for fundamentet for den europæiske forsvarsteknologi og -industri (EDTIB).

---

<sup>1</sup> I overensstemmelse med direktivets artikel 73, stk. 2, fokuserer vurderingen især på markedet for forsvarsmateriel og fundamentet for en europæisk forsvarsteknologi og -industri, selv om direktivet også finder anvendelse på indkøb af følsomt sikkerhedsmateriel.

<sup>2</sup> Der findes flere oplysninger om evalueringsmetoden i arbejdsdokumentets afsnit 4 og bilag III.

<sup>3</sup> Dette er de offentlige udgifter til militær og forsvar, som omfatter faste bruttoinvesteringer og mellemliggende forbrug, uanset om direktivet er juridisk gældende for de specifikke køb. Se yderligere oplysninger i arbejdsdokumentets afsnit 2.1.1.

### 3. GENNEMFØRELSE

#### 3.1. Gennemførelse i national ret

Medlemsstaternes gennemførelse af direktivet var generelt betydeligt forsinket. Fristen var den 21. august 2011. Kun tre medlemsstater gav meddelelse om fuldstændig gennemførelse inden den dato. Kun 19 medlemsstater havde gjort det i marts 2012. I maj 2013 havde de alle givet meddelelse om fuldstændig gennemførelse af direktivet.

Kommissionen har ikke konstateret nogen grundlæggende problemer med de nationale gennemførelsesforanstaltningers overensstemmelse med direktivet, hvilket vil sige, at der ikke er nogen problemer, der kan få negative konsekvenser for direktivets generelle funktion. Der er imidlertid for nogle få af direktivets bestemmelser nogle spørgsmål, der skal præciseres<sup>4</sup>.

Før direktivets vedtagelse anvendte 18 medlemsstater systematisk aftaler om kompensationskøb (dvs. for alle kontrakter eller kontrakter over en vis værdi) og krævede kompensation fra ikke-nationale leverandører, når de købte forsvarsmateriel af dem. Disse aftaler var klart uforenelige med EU-traktaterne og med den korrekte gennemførelse og anvendelse af direktivet. Medlemsstaterne har nu enten afskaffet eller revideret deres aftaler om kompensationskøb. Ifølge de resterende aftaler kan der kun kræves kompensationskøb/industriel modydelse, hvis betingelserne i artikel 346 i TEUF er opfyldt, på grundlag af en analyse i hvert enkelt tilfælde. Spørgsmålet om, hvordan man sikrer, at brugen af kompensationskøb/industriel modydelse i praksis opfylder de strenge betingelser for anvendelsen af artikel 346 i TEUF, er dog stadig uafklaret.

#### 3.2. Anvendelse af direktivet

**Direktivet blev anvendt** næsten med det samme, det trådte i kraft, og **tendensen har været klart opadgående**. Efter medlemsstaternes gennemførelse af direktivet er værdien af forsvars- og sikkerhedskontrakter, som er tildelt i henhold til direktivet, mere end tidoblet. Den **samlede værdi af forsvars- og sikkerhedskontrakter indgået i henhold til direktivet i 2011-2015 var omkring 30,85 mia. EUR**<sup>5</sup>. Der er også indgået forsvars- og sikkerhedsindkøbskontrakter i henhold til direktiverne om civile indkøb til en værdi af yderligere 8 mia. EUR, hvilket giver en samlet værdi på næsten 39 mia. EUR i 2011-2015 af kontrakter indgået i henhold til EU's regler om offentlige indkøb.

**Anvendelsen af direktivet varierer imidlertid stadig i de forskellige medlemsstater.** Kontrakter indgået af de britiske myndigheder tegnede sig for over halvdelen af værdien af de samlede kontrakter, der er indgået i henhold til direktivet, i den femårige undersøgelsesperiode (næsten 17 mia. EUR). Det Forenede Kongerige blev efterfulgt af Frankrig, Polen, Tyskland og Italien, som er blandt de medlemsstater, der har de højeste udgifter til offentlige indkøb af forsvarsmateriel. Mellem 2011 og 2015 blev der ikke offentliggjort nogen bekendtgørelser om indgåede kontrakter af ordregivende myndigheder fra seks medlemsstater: Cypren, Grækenland, Irland, Malta, Luxembourg

---

<sup>4</sup> Se yderligere oplysninger i arbejdsdokumentets afsnit 5.1.2.

<sup>5</sup> Eftersom en betydelig del af bekendtgørelserne om indgåede kontrakter ikke omfatter kontraktens endelige værdi, er 30,85 mia. EUR minimumsværdien af alle kontrakter, der er indgået i henhold til direktivet. Hvis værdien af de kontrakter, der ikke foreligger oplysninger om, beregnes på grundlag af den gennemsnitlige værdi af kontrakter, vurderes beløbet at være i omegnen af 34,55 mia. EUR.

og Spanien<sup>6</sup>. Der er også store forskelle mellem medlemsstaterne, når værdien af kontrakter, der er indgået i henhold til direktivet, sammenlignes med de budgetter, der er til rådighed (udgifter til offentlige indkøb af forsvarsmateriel). Denne indikator viser f.eks. tal, som svinger fra Litauen (38,4 %), Slovakiet (36,4 %), Det Forenede Kongerige (17,7 %), Frankrig (10,3 %) til Nederlandene (1,3%), Sverige og Østrig (1 %).

Hvad angår brugen af procedurer, er det vigtigt at bemærke, at kontrakter med forudgående annoncering og en udbudsbekendtgørelse tegnede sig for 60 % af antallet af bekendtgørelser om indgåede kontrakter og 76 % af værdien. Udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse stod for henholdsvis 38 % og 23 %.

Overslag over fordelingen på forsvars- og sikkerhedskontrakter viser, at langt størstedelen var for forsvarsmateriel. Følsomme sikkerhedskontrakter udgjorde kun 7 % af antallet af bekendtgørelser og 3 % af deres værdi.

#### 4. RESULTATER AF EVALUERINGEN

Direktivet er blevet evalueret i forhold til fem kriterier: virkning, effektivitet, sammenhæng, relevans og EU-merværdi.

##### 4.1. Virkning

Den vigtigste del af evalueringen er at vurdere, hvorvidt – og i hvilket omfang – direktivet har opfyldt sine mål.

##### *4.1.1. Konkurrence, gennemsigtighed og ikkeforskelsbehandling på det europæiske marked for forsvarsmateriel (EDEM)*

Direktivets vigtigste mål er at bidrage til etableringen af et åbent og konkurrencepræget EDEM ved at sikre, at offentlige kontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet indgås gennem retfærdige udbudsprocedurer.

I (reference-)perioden 2008-2010 udgjorde den gennemsnitlige årlige værdi af de forsvars- og sikkerhedskontrakter, der blev offentliggjort i EU, 2,9 mia. EUR og ca. 3,3 % af de samlede udgifter til offentlige indkøb af forsvarsmateriel<sup>7</sup>. Efter at direktivet trådte i kraft, steg den gennemsnitlige årlige værdi af de forsvars- og sikkerhedskontrakter, der blev offentliggjort i EU, til ca. 6,2 mia. EUR eller 7,8 mia. EUR, hvis forsvars- og sikkerhedsindkøb foretaget i henhold til reglerne for civile indkøb lægges til. Dette svarer til henholdsvis **mellem 7,6 % eller 9,5 % af den samlede værdi af udgifterne til offentlige indkøb af forsvarsmateriel i referenceperioden.**

---

<sup>6</sup> Disse lande har offentliggjort en række bekendtgørelser om indgåede kontrakter med en forsvarsrelateret genstand, der er omfattet af direktiverne om civile indkøb. Se yderligere oplysninger i arbejdsdokumentets afsnit 5.3.1.1.

<sup>7</sup> Dette omfattede kontrakter offentliggjort i EUT/TED i henhold til direktiverne om civile indkøb og kontrakter offentliggjort på Det Europæiske Forsvarsagenturs (EDA) elektroniske opslagstavle (EBB).

Ovenstående viser, at direktivet har ført til **mere end en fordobling** af værdien af forsvars- og sikkerhedskontrakter, som offentliggøres i EU, og som indgås efter et udbud i henhold til regler, der er baseret på gennemsigtighed og ligebehandling. Som påpeget ovenfor er **anvendelsen af direktivet**, og dermed forbedringen i konkurrencen, gennemsigtigheden og ikkeforskelsbehandlingen, **stadig noget ujævnt fordelt blandt medlemsstaterne**.

Trods den positive tendens med flere offentlige udbud i henhold til EU's regler fremkom det i evalueringen, at **en meget stor andel af udgifterne til offentlige indkøb af forsvarsmateriel stadig afholdes uden om direktivet. Direktivet blev navnlig kun anvendt i meget begrænset omfang til indkøb af strategiske, komplekse forsvarssystemer af høj værdi**<sup>8</sup>. Der er imidlertid på det seneste set eksempler på udbud af komplekse forsvarssystemer under direktivet<sup>9</sup>.

Med hensyn til grænseoverskridende indkøb viste evalueringen, at **ca. 10 % af værdien af kontrakter indgået i henhold til direktivet er blevet vundet direkte af udenlandske virksomheder**<sup>10</sup>. En sammenligning af resultaterne med referenceperioden (på trods af nogle metodiske forskelle) viser, at de direkte grænseoverskridende indkøb i EU siden direktivets ikrafttræden stadig ligger på samme niveau i forhold til de samlede udgifter til forsvarsmateriel.

Direkte grænseoverskridende indkøb er, hvor virksomheder, der befinder sig på deres hjemmemarked, byder og vinder kontrakter i udbud lanceret i en anden medlemsstat. Grænseoverskridende indkøb sker også indirekte gennem datterselskaber (f.eks. hvor datterselskabet byder på kontrakter i et andet land end der, hvor dets hovedkvarter eller moderselskab ligger). En sammenligning af de vindende virksomheder med SIPRI-listen over de 100 største forsvarsvirksomheder<sup>11</sup> viser, at den samlede værdi af **indirekte grænseoverskridende kontrakter i 2011-2015 var ca. 40 % af den samlede værdi af kontrakter indgået i henhold til direktivet (12,44 mia. EUR)**. Antallet og værdien af indirekte grænseoverskridende kontrakter kan i praksis være større, fordi små virksomheders (som ikke er med på SIPRI's liste) indirekte grænseoverskridende kontrakter ikke indgår i overslaget.

En sidste faktor i vurderingen af markedets funktion er kompensationskøb/industriel modydelse. Baseret på feedback fra industrien og data offentliggjort af det amerikanske handelsministerium<sup>12</sup> kan følgende konkluderes: Medlemsstaterne synes stadig at anvende krav om kompensationskøb/industriel modydelse i et vist omfang (formentlig i henhold til artikel 346 i TEUF), anvendelsen af sådanne krav synes at være blevet

---

<sup>8</sup> Se yderligere oplysninger i arbejdsdokumentets afsnit 6.1.2.

<sup>9</sup> Det mest fremtrædende eksempel er den bekendtgørelse, de tyske myndigheder offentliggjorde i juli 2015 vedrørende indkøb af multi-purpose-krigsskibe.

<sup>10</sup> Andelen af "direkte grænseoverskridende indkøb" i henhold til direktiverne om civile indkøb i 2007-2009 var nominelt 3,5 %.

<sup>11</sup> "SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies in the world excluding China", december 2015, <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1512.pdf>.

<sup>12</sup> Den årlige rapport om kompensationskøb i forsvarshandlen "Offsets in Defense Trade", <https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/strategic-industries-and-economic-security-sies/offsets-in-defense-trade>. Se yderligere oplysninger i arbejdsdokumentets afsnit 6.1.1.4.

marginalt reduceret, og der synes at være en tendens væk fra anvendelsen af indirekte ikkemilitære kompensationskøb. Det bør tilføjes, at nogle interessenter i industrien udtrykte bekymring over usikkerheden vedrørende den praktiske anvendelse af krav om kompensationskøb i visse medlemsstater.

Derfor kan det konkluderes, at **direktivets mål kun delvist er blevet opfyldt: Det har i første omgang ført til en stigning i konkurrencen, gennemsigtigheden og ikkeforskelsbehandlingen** på det europæiske marked for forsvarsmateriel, men **der er behov for langt større fremskridt med hensyn til medlemsstaternes konsekvente brug af direktivet**, hvis målene skal nås i fuld udstrækning.

Flere faktorer menes at have bidraget til den varierede og delvise anvendelse af direktivet og har dermed gjort det vanskeligt at opfylde direktivets mål. Der er gået relativt kort tid (2-3 år) mellem, at medlemsstaterne faktisk gennemførte direktivet, og evalueringsperiodens sidste år (2015). Hvis den opadgående tendens i anvendelsen af direktivet fortsætter, vil dets indvirkning blive mere synlig i de kommende år. Det kan også være, at medlemsstaternes myndigheder stadig kun har et begrænset kendskab til direktivets regler. En anden faktor er, at de tilgængelige undtagelser, herunder i henhold til artikel 346 i TEUF, sandsynligvis stadig fortolkes for bredt. Endvidere kan en betydelig del af udgifterne til offentlige indkøb af forsvarsmateriel være blevet brugt på kontrakter indgået inden for rammerne af samarbejdsprogrammer, som blev iværksat lang tid før, direktivet blev vedtaget. Endelig kan finanskrisen have ført til aflysning eller udsættelse af nye store udbud, som skulle have været gennemført i henhold til direktivet.

#### *4.1.2. Regler tilpasset offentlige indkøb af forsvarsmateriel*

Direktivet har til formål at sikre, at der er konkurrence, gennemsigtighed og ligebehandling, men indeholder også bestemmelser, der er tilpasset de særlige behov i forsvarsindustrien og beskytter medlemsstaternes sikkerhedsinteresser. De mest relevante bestemmelser her er undtagelserne (dvs. hvor visse kontrakter udelukkes fra direktivets anvendelsesområde under særlige omstændigheder, der specifikt gælder for offentlige indkøb af forsvarsmateriel) og bestemmelserne om informations- og forsyningssikkerhed.

Hvad angår undtagelserne, kan det på baggrund af høringerne af medlemsstaterne og interessenterne konkluderes, at **deres ordlyd ikke behøver at ændres. Det kan imidlertid være nyttigt at give vejledning** i anvendelsen af nogle af disse bestemmelser. Flere medlemsstater nævnte især, at de ønskede præciseringer af artikel 12, litra c), om internationale organisationer. Nogle interessenter i industrien udtrykte bekymringer over anvendelsen af visse undtagelser, navnlig artikel 13, litra f), for kontrakter, som en regering tildeler en anden regering, og ønskede vejledning om dette, samt at området blev håndhævet.

Det kan også bekræftes, at **bestemmelserne om informationssikkerhed er passende. Der er ikke konstateret nogen særlige problemer med hensyn til bestemmelserne om forsyningssikkerhed**. Det står imidlertid klart, at disse sidstnævnte bestemmelser kun tackler en del af et langt mere komplekst problem og ikke i sig selv er nok til at garantere medlemsstaternes forsyningssikkerhed fuldt ud.

#### 4.1.3. *Indvirkning på fundamentet for en europæisk forsvarsteknologi og -industri*

Analysen af status for Europas forsvarsindustri, som er baseret på de tilgængelige data, viser, at **det ikke kan konkluderes, at EDTIB som helhed er grundlæggende ændret** i perioden 2011-2015 efter direktivets vedtagelse. Der er faktisk en række faktorer, som kunne påvirke EDTIB, herunder ændringer i medlemsstaternes budgetter, fremkomsten af nye konkurrenter på markeder uden for EU og den teknologiske udvikling, samt også et mere effektivt europæisk marked. I lyset af forsvarsmateriellets lange livscyklus vil der sandsynligvis gå flere år, før alle disse faktorer medfører ændringer i EDTIB. Derfor **er det umuligt på nuværende tidspunkt at etablere en årsagssammenhæng mellem direktivets virkninger og udviklingen i EDTIB** kun fem år efter fristen for gennemførelse. De store forsinkelser i gennemførelsen og den omstændighed, at medlemsstaterne stadig kun delvist anvender direktivet, skal også tages i betragtning.

#### 4.1.4. *SMV'ernes situation*

Mindre virksomheder kan få adgang til markedet for offentlige indkøb ved at byde på og vinde offentlige kontrakter eller få arbejde givet i underentreprise fra den valgte tilbudsgiver.

For at vurdere, hvor mange kontrakter der indgås med SMV'er i henhold til direktivet, blev der i evalueringen udvalgt en række virksomheder for at se, hvor mange der var SMV'er<sup>13</sup>. Denne analyse viste, at **27,9 % af kontrakterne i denne stikprøve var blevet indgået med SMV'er**. Hvad markedsandelen angik, stod disse kontrakter for **6,1 % af den samlede værdi af kontrakter i stikprøven**. SMV'er synes derfor ikke at vinde så mange kontrakter i henhold til direktivet som generelt i offentlige udbud i EU, hvor andelen er 56 % af antallet af kontrakter og 29 % af værdien. Denne forskel kan forklares ved den særlige karakter af markedet for offentlige indkøb af forsvarsmateriel.

Interessenternes opfattelse af direktivets indvirkning på SMV'er er ret blandet. Mange mener ikke, at det har haft nogen betydelig indvirkning (positiv eller negativ). Generelt synes interessenterne at mene, at der ikke er sket nogen grundlæggende ændring af SMV'ernes situation i forsvarssektoren i de seneste år, og at disse virksomheder har særlige vanskeligheder. Ifølge interessenterne skyldes de imidlertid sandsynligvis faktorer som nedskæringer i de nationale forsvarsbudgetter i stedet for direktivet.

Traditionelt er det sådan med hensyn til underentrepriser, at den valgte tilbudsgiver selv kan vælge, om denne ønsker at give arbejde i underentreprise til andre virksomheder. **I omkring 10 % af bekendtgørelserne om indgåede kontrakter i henhold til direktivet anførte de ordregivende myndigheder, at en del af den indgåede kontrakt sandsynligvis ville blive givet i underentreprise til tredjemand**. Værdien af disse kontrakter udgjorde 42 % af de samlede offentlige indkøb under direktivet, næsten 13 mia. EUR. Hvis 30 % sættes ind som værdien af den andel af disse kontrakter, der er givet i underentreprise, vil den samlede værdi af denne **underentreprise være omkring 3,8 mia. EUR**. Dette er et overslag over forretningsmulighederne for SMV'er og underleverandører, som den valgte tilbudsgiver (hovedentreprenør) frit kan vælge mellem.

---

<sup>13</sup> Se yderligere oplysninger i arbejdsdokumentets afsnit 6.1.4.5 og bilag III.

I henhold til **bestemmelserne om underentrepriser i direktivet** kan den ordregivende myndighed kræve, at den valgte tilbudsgiver giver en del af kontrakten i underentreprise til tredjemand i et udbud i overensstemmelse med reglerne i artikel 50-53. Disse bestemmelser **er helt klart ikke blevet anvendt af medlemsstaternes myndigheder**: Antallet af offentliggjorte bekendtgørelser om underentreprise er forsvindende lille. Denne negative vurdering af virkningen af direktivets bestemmelser om underentreprise bekræftes af medlemsstaterne, EDA og industrien. Ifølge deres input synes hovedårsagerne til, at disse bestemmelser ikke er blevet anvendt, at være følgende: i) Medlemsstaterne har ikke noget incitament til at anvende disse bestemmelser, fordi de ikke garanterer lokale virksomheders deltagelse. ii) Disse bestemmelser har som mål at åbne forsyningskæderne for indgåelse af specifikke kontrakter, men forsyningskæderne etableres lang tid før da, navnlig på forsvarsområdet. iii) Der ville være adskillige juridiske og administrative problemer forbundet med at bruge denne form for udbudsbaseret underentreprise.

Eftersom bestemmelserne om underentreprise kun udstikker muligheder for medlemsstaterne og de ordregivende myndigheder, betyder den omstændighed, at de ikke er blevet anvendt, ikke, at direktivet ikke anvendes, ligesom det ikke underminerer dets funktion. Målet om ved hjælp af lovgivningsmæssige foranstaltninger at give underleverandører og SMV'er flere muligheder ved at skabe et element af konkurrence i hovedentreprenørernes forsyningskæder er imidlertid ikke blevet opfyldt.

## **4.2. Effektivitet**

For at vurdere direktivets effektivitet så evalueringen på omkostningerne ved anvendelsen af direktivet, og hvordan de står i forhold til fordelene.

De samlede omkostninger til udbudsprocedurer, der er gennemført i henhold til direktivet, vurderes at have været ca. 89,6 mio. EUR i 2011-2015 (27,6 mio. EUR for ordregivende myndigheder og næsten 62 mio. EUR for alle virksomheder, herunder de forbigåede tilbudsgivere). Disse omkostninger er ikke kun dem, der følger direkte af forpligtelserne i direktivet, men kan også omfatte andre omkostningselementer, som ikke kan adskilles herfra, herunder "business as usual"-omkostninger eller omkostninger forbundet med den nationale lovgivning<sup>14</sup>. **Sammenlignet med den samlede værdi af de indgåede kontrakter (30,85 mia. EUR i 2011-2015) udgør omkostningerne til udbudsprocedurer ca. 0,3 % af kontraktværdien.**

En række interessenter (herunder flertallet af de virksomheder, der besvarede onlineundersøgelsen) var af den opfattelse, at omkostningerne er steget med direktivet. Denne opfattelse er imidlertid baseret på en vurdering af direktivets omkostninger i forhold til en tidligere situation, hvor offentlige indkøb af forsvarsmateriel ikke var underlagt udbudsregler. Det fremgik også af høringsmøderne, at interessenterne i industrien ikke mener, at det ville være muligt at opfylde direktivets mål med betydeligt mindre regulering.

Hvad angår cost-benefit-analysen, vil direktivet sandsynligvis skabe besparelser på ca. 770 mio. EUR under anvendelse af en forsigtig antagelse om en besparelse på 2,5 %, på grundlag af evalueringen fra 2011 af direktiverne om civile indkøb. **Derfor vil de**

---

<sup>14</sup> Der findes flere oplysninger om omkostningsoverslag og metoder i arbejdsdokumentets afsnit 6.2.1 og bilag III.

**besparelser, der opnås med direktivet, sandsynligvis være næsten ni gange højere end omkostningerne til udbudsprocedurerne for offentlige myndigheder og virksomheder<sup>15</sup>.**

Interessenterne blev i forbindelse med høringerne også bedt om at give en samlet vurdering af direktivets effektivitet ved at sammenligne omkostningerne og fordelene ved at gennemføre (for ordregivende myndigheder) eller deltage i (for virksomheder) udbudsprocedurer i henhold til direktivet. De ordregivende myndigheder er generelt positivt indstillet, mens virksomhederne er mere kritiske. Det fremgik af høringsmøderne, at virksomhederne synes at mene, at omkostningerne ved at deltage i udbudsprocedurer i henhold til direktivet ikke opvejer fordelene – ikke på grund af selve direktivet, men på grund af den begrænsede og inkonsekvente anvendelse af direktivets regler.

Direktivet indeholder oplysningsforpligtelser vedrørende udbudsprocedurer, som i det væsentlige gælder for de ordregivende myndigheder og ikke for virksomhederne. Disse forpligtelser er grundlaget for EU's regler for offentlige indkøb og er ikke anderledes end dem, der gælder for direktiverne om civile indkøb. Derfor konkluderede evalueringen, at den administrative byrde som følge af direktivets bestemmelser er ubetydelig.

Selv om interessenterne mener om direktivets effektivitet ikke er entydigt positiv, konkluderer Kommissionen, navnlig i lyset af de anslåede omkostninger og besparelser, at **direktivet stort set er effektivt, men at der er behov for at gøre mere for at sikre en mere konsekvent og øget anvendelse af direktivet i medlemsstaterne.**

#### **4.3. Relevans**

Kommissionen mener, at **direktivets mål stadig er fuldt ud relevante.** Som beskrevet ovenfor er der gjort store fremskridt med hensyn til at opfylde disse mål, men der er stadig mere at gøre. **Hele baggrunden for direktivet og de behov, det skulle dække, er stadig relevante. Alt dette er der bred enighed om blandt medlemsstaterne og interessenterne.**

De ting, der skete efter direktivets vedtagelse, herunder den forværrede sikkerhedssituation, budgetnedskæringer, voksende enighed om behovet for strategisk autonomi og mere samarbejde samt de nye regler om civile indkøb, gør ikke direktivets målsætninger mindre relevante.

#### **4.4. Sammenhæng**

Evalueringen så på den indbyrdes konsekvens mellem direktivets forskellige bestemmelser samt deres sammenhæng med lovgivningsmæssige eller politiske instrumenter på forbundne områder.

**Kommissionen har ikke konstateret nogen problemer med konsekvensen mellem direktivets bestemmelser,** og der blev heller ikke rejst nogen spørgsmål om dette i høringerne.

---

<sup>15</sup> Se yderligere oplysninger i arbejdsdokumentets afsnit 6.2.2.

Direktivets konsekvens i forhold til EU's lovgivning om offentlige indkøb er også blevet analyseret. Kommissionen har ikke fundet nogen problemer med sammenhængen med andre instrumenter under EU's lovgivning om offentlige indkøb, herunder de nye direktiver om civile indkøb. I denne forbindelse var spørgsmålet om, hvorvidt (nogle af) de nye tiltag, som de nye direktiver om civile indkøb havde indført, også skulle indarbejdes i direktivet (om offentlige indkøb af forsvarsmateriel), genstand for stor opmærksomhed blandt medlemsstaterne og interessenterne, som har ret forskellige holdninger til dette. Kommissionen bemærker, at **de nye tiltag i de nye direktiver om civile indkøb ikke skaber problemer med hensyn til direktivets eksisterende tekst.**

Kommissionen mener ikke, at der er nogen uoverensstemmelser mellem direktivets bestemmelser og bestemmelserne i direktiv 2009/43/EF om overførsel af forsvarsrelaterede produkter inden for EU<sup>16</sup>. Medlemsstaterne og interessenterne har fremhævet, at gennemførelsen af sidstnævnte direktiv er en vigtig faktor for, at dette direktiv kan anvendes fuldt ud.

Medlemsstaterne, EU's institutioner og interessenter har i de senere år understreget behovet for at styrke det europæiske forsvarssamarbejde, herunder med hensyn til indkøb. Direktivet anerkender vigtigheden af dette aspekt og indeholder forskellige muligheder for, at medlemsstaterne kan samarbejde på indkøbsområdet. Ud fra drøftelserne med medlemsstaternes eksperter, høringerne af interessenterne og et specifikt indlæg fra Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA) kan det konkluderes, at **direktivet ikke er til hinder for indkøbssamarbejde.** Det er imidlertid vigtigt at tilskynde medlemsstaternes myndigheder til at gøre fuld brug af den fleksibilitet, direktivet giver til at samarbejde om indkøb.

#### 4.5. EU-merværdi

Direktivet har ført til en stigning i værdien af forsvarskontrakter, som offentliggøres i EU og indgås ved hjælp af retfærdige og konkurrenceprægede udbudsprocedurer. Overslagene til cost-benefit-analysen viser også, at direktivet sandsynligvis har skabt besparelser, der i høj grad overstiger omkostningerne ved at gennemføre procedurerne for offentlige myndigheder og virksomheder. Hvis direktivet fremover anvendes i større udstrækning, vil resultaterne sandsynligvis blive endnu bedre.

De samme resultater kan ikke opnås af medlemsstaterne alene, og dette ville uundgåeligt føre til forskellige ordninger, hvilket ville øge den lovgivningsmæssige kompleksitet og skabe unødige hindringer for grænseoverskridende aktiviteter. Hvis der ikke fandtes en specifik EU-ordning for offentlige indkøb af forsvarsmateriel og følsomt sikkerhedsudstyr, ville den øgede anvendelse af gennemsigtige, retfærdige og konkurrenceprægede udbudsprocedurer og det deraf følgende fald i anvendelsen af undtagelser ikke fortsætte og kunne endda rulles tilbage.

**Derfor har direktivet en klar EU-merværdi og overholder stadig nærhedsprincippet.**

---

<sup>16</sup> Se arbejdsdokumentets afsnit 6.4.2.

## 5. KONKLUSIONER OG DET VIDERE FORLØB

Kommissionen mener efter evalueringen og i generel overensstemmelse med medlemsstaternes og interessenterne input, at **direktivet generelt er egnet til formålet, at det i store træk er på rette vej mod at opfylde sine mål**, og at det ikke er nødvendigt at ændre direktivet. Som beskrevet ovenfor, og i lyset af at det kun er kort tid siden, at direktivet faktisk blev gennemført, **er der et stærkt behov for at fokusere på effektiv gennemførelse for at gøre det mere virkningsfuldt og dermed mere effektivt**. Dette kræver bl.a. en stabil retlig ramme. Selv om et lovgivningsmæssigt forslag kunne give nogle få marginale forbedringer i teksten, ville det på dette tidspunkt ikke bidrage til opfyldelsen af direktivets mål. **Derfor har Kommissionen besluttet ikke at fremsætte et lovgivningsmæssigt forslag med denne rapport**. Kommissionen stiller imidlertid en række forslag til det videre forløb på grundlag af konklusionerne af evalueringen.

Der blev ikke konstateret nogen grundlæggende problemer vedrørende direktivets gennemførelse i national lovgivning. Der er imidlertid visse spørgsmål, som skal afklares vedrørende gennemførelsen af nogle få af direktivets bestemmelser:

- Kommissionen vil kontakte de pågældende medlemsstater for at få løst disse spørgsmål og skabe den nødvendige afklaring.

Direktivet har i første omgang medført øget konkurrence, gennemsigtighed og ikkeforskelsbehandling på Europas marked for offentlige indkøb af forsvarsmateriel, samt et tilsvarende fald i anvendelsen af undtagelser. En stor del af udgifterne til offentlige indkøb af forsvarsmateriel afholdes dog stadig uden om direktivet. Direktivet blev kun anvendt i meget begrænset omfang til indkøb af strategiske, komplekse forsvarssystemer af høj værdi. Endvidere anvendes direktivet i varierende grad i de forskellige medlemsstater, hvilket medfører yderligere omkostninger for industrien. Medlemsstaterne synes endvidere stadig – i hvert fald til en vis grad – at anvende krav om kompensationskøb/industriel modydelse (formentlig i henhold til artikel 346 i TEUF). Interessenterne i industrien udtrykte bekymring for usikkerheden vedrørende anvendelsen af disse krav.

I denne forbindelse påtænker Kommissionen følgende foranstaltninger:

- Vejledning i fortolkningen/anvendelsen af specifikke bestemmelser i direktivet om undtagelser. Et første skridt i denne retning er vedtagelse af en meddelelse fra Kommissionen om kontrakter, som en regering tildeler en anden regering. Kommissionen vil også overveje at udarbejde andre vejledninger om anvendelsen af krav om kompensationskøb/industriel modydelse.
- Udvidelse af dialogen med medlemsstaterne og interessenterne om anvendelsen af direktivet. Udvidede høringer mellem medlemsstaterne og Kommissionen kan være særligt nyttige i forbindelse med større indkøb af forsvarsmateriel.
- Offentliggørelse af periodiske statistiske rapporter (resultattavler) om medlemsstaternes anvendelse af direktivet.
- Indledning af overtrædelsesprocedurer, hvis der konstateres alvorlige overtrædelser af EU-lovgivningen med hensyn til specifikke indkøb. Der bør navnlig fokuseres på tilfælde af manglende anvendelse af direktivet og på de dermed forbundne markedsfordrejninger såsom krav om kompensationskøb/industriel modydelse.

Direktivets bestemmelser om underentrepriser er ikke blevet anvendt og betragtes som værende virkningsløse.

- Kommissionen vil revidere sin vejledning om disse bestemmelser for at øge fleksibiliteten for medlemsstaternes indkøbsmyndigheder og dermed give dem incitament til at anvende disse bestemmelser og mere generelt give dem mulighed for at give forsyningskæderne et element af konkurrence.

Direktivet hindrer ikke indkøbssamarbejde. Medlemsstaternes myndigheder skal tilskyndes til at anvende den fleksibilitet, som direktivet giver:

- Kommissionen vil yde vejledning for at præcisere alle mulighederne for indkøbssamarbejde.

Kommissionen vil udarbejde yderligere eller reviderede vejledninger om alle disse spørgsmål i tæt samarbejde med medlemsstaterne og i samråd med interessenterne.

Endelig forventes forslagene i den europæiske forsvarshandlingsplan, som har til formål at fremme den grænseoverskridende markedsadgang for underleverandører og SMV'er, at styrke de grænseoverskridende indkøb og SMV'ernes deltagelse i forsvarskontrakter.