

Eindelijk een Europese defensiemarkt?

De gedragscode voor defensieverwerving van het EDA

mw. mr. R. Wijman*

Inleiding

Wonderen bestaan. Zelfs in Europa. Maar het volgende lijkt toch wat te veel gevraagd:

‘Op 1 juli 2006 werd een nieuw elektronisch bulletin gelanceerd op de website van het Europees Defensie Agentschap – ... een historische nieuwe kans voor leveranciers overal in Europa om te concurreren om defensiecontracten in bijna alle andere lidstaten van de Europese Unie. ... Waar eens nationale defensiecontracten direct naar nationale leveranciers gingen, zou nu de eerste keuze moeten zijn om deze open te stellen voor Europese concurrentie – waarmee voor de eerste keer ooit een Europese markt voor defensiematerieel is gecreëerd.’¹

Deze trotse woorden komen uit het voorwoord van Nick Witney, *chief executive* van het Europees Defensie Agentschap (EDA), bij de gids die het agentschap heeft uitgegeven over ‘EDA’s nieuwe Europese markt voor defensiematerieel’. Als ik daarbij vertel dat de heer Witney een Brit is, zal men zich afvragen welke aardverschuiving in het Europese landschap zoveel openlijk enthousiasme rechtvaardigt. Het elektronische bulletin

waar Witney het over heeft, hoort bij een nieuwe gedragscode voor defensieverwerving, die de ministers van Defensie van de EU-lidstaten in november 2005 hebben goedgekeurd.²

In deze gedragscode hebben de landen afgesproken bedrijven uit alle deelnemende landen de gelegenheid te geven eerlijk te concurreren om hun opdrachten voor defensiematerieel. Betere marktwerking in Europa zou moeten leiden tot efficiëntere besteding van Europese defensiebudgetten, verbetering van de Europese defensiecapaciteiten en een sterke Europese defensie-industrie. Deze doelen worden al jaren nagestreefd in Europa. In dit artikel geef ik mijn antwoord op de vraag of enthousiasme deze keer dan toch gerechtvaardigd is.

De Europese defensiemarkt

In de meeste economische sectoren kent Europa vandaag de dag een interne markt met vrij verkeer van goederen en diensten en eerlijke concurr-

rentie. Dat geldt niet voor militair materieel. Het EG-verdrag maakt een uitzondering op de regels van de interne markt voor de handel in militair materieel. Artikel 296 van het Verdrag geeft elke EU-lidstaat de mogelijkheid om op dit gebied ‘maatregelen te treffen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van zijn wezenlijke veiligheidsbelangen’. Veel lidstaten maken ruim gebruik van deze mogelijkheid om opdrachten niet Europees aan te besteden, maar direct te gunnen aan een nationale leverancier.

Dit heeft geleid tot een verzameling van nationale defensiemarkten, die in meer of mindere mate worden afgeschermd van Europese concurrentie. Hier zijn verschillende redenen voor. Ten eerste bepalen landen nog altijd zelf hun veiligheids- en defensiebeleid. Het materieelbeleid van landen hangt hiermee samen. Zo hecht bijvoorbeeld Frankrijk er sterk aan om voor militair materieel niet afhankelijk te zijn van anderen en zeker niet van Amerika. Ook het Verenigd Koninkrijk wil voor hoofdwapen-

* De auteur is senior beleidsmedewerker Europese samenwerking bij BS/DMO directie Beleid.

1 *A Guide to the EDA's New European Defence Equipment Market*. Brussel, 1 maart 2007, blz. 3. <http://www.eda.europa.eu/documents.aspx>.

2 Steering Board Decision on an Intergovernmental Regime to Encourage Competition in the European Defence Equipment Market, The Code of Conduct on Defence Procurement of the EU Member States Participating in the European Defence Agency. Brussel, 21 november 2005. <http://www.eda.europa.eu/reference.aspx>.

systemen niet te zeer afhankelijk zijn. Deze landen kopen hun spullen dus bij bedrijven in eigen land en houden die bedrijven zo in stand. Nederland streeft juist naar samenwerking, zowel Europees als transatlantisch. Opdrachten zouden naar het bedrijf met het beste product voor de beste prijs moeten gaan.

Het instandhouden van al die nationale industrieën is verspilling van belastinggeld. Het is logisch dat juist Nederland dat roept. De Nederlandse afzetmarkt is te klein om een volledige eigen defensie-industrie in stand te kunnen houden. Zeker na de bezuinigingen op Defensie van de laatste jaren. In Nederland kunnen alleen bedrijven overleven die hun producten ook op de internationale of civiele markt verkopen.

zeker de grotere industrieën in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Zweden, Spanje en Italië. De defensie-industrie is een hoogtechnologische industrie, die een interessante bijdrage levert aan de kenniseconomie, ook in Nederland. De nationale industrieën in Europa hebben dan ook vaak gehoor gevonden bij de politiek als zij zich verzetten tegen het openen van de markt.

Het Europees Defensie Agentschap

De EU-lidstaten ervaren deze versnippering en duplicatie binnen de materieelsector in Europa in toenemende mate als een probleem. Hun krijgsmachten treden gezamenlijk op in crisisbeheersingsoperaties, van een EU-geleide stabilisatiemissie in Bosnië-Herzegovina, tot *security sector*

dovoering, inlichtingen en strategisch transport. In alle Europese landen wordt gewerkt aan transformatie van de krijgsmacht, niet alleen vanwege nieuwe taken en dreigingen, maar ook vanwege bezuinigingen op defensiebudgetten. Het is voor lidstaten dus noodzakelijk om op een efficiënte manier te voorzien in de behoeften aan militaire capaciteiten. Daarnaast staat de positie van de Europese defensie-industrie onder druk. De nationale markten van de Europese landen zijn te klein om op den duur een defensie-industrie in stand te kunnen houden. Concurreren met de Verenigde Staten en opkomende industrieën in Azië wordt heel moeilijk als Europa niet samenwerkt. Het consolideren van de defensie-industrie lijkt op termijn onvermijdelijk.³



F-16's in Villafranca (Foto collectie NIMH)

Ook sociaal-economische belangen spelen een rol bij de versnippering van de Europese defensiemarkt. De defensie-industrie zorgt voor banen,

reform in Congo. Europa heeft echter te maken met een aantal belangrijke militaire tekorten op het gebied van capaciteit voor onder meer comman-

Pogingen om gezamenlijk de concurrentie op de defensiemarkt te bevorderen in het kader van de *Western European Armaments Group* (WEAG) hebben echter nog niet geleid tot één Europese defensiemarkt. In 2004 is binnen de EU het Europees Defensie Agentschap (EDA) opgericht. Het EDA moet de defensiecapaciteiten van de Europese landen helpen verbeteren en versnippering tegengaan. En dan gaat het om versnippering van de plannen van krijgsmachten voor hun toekomstige capaciteiten, maar ook versnippering bij het ontwikkelen van technologie en materieel en om de versnippering van markt en industrie.

Het agentschap moet de vraag- en de aanbodkant van de materieelsector in hun onderlinge samenhang aanpakken.

De ministers van Defensie sturen het EDA aan. Eén van de eerste opdrachten aan het EDA was het ontwikkelen van een gedragscode voor de verwerving van defensiematerieel. De ministers namen de gedragscode in november 2005 aan, toen het EDA nog maar net

³ Voor een analyse van de fragmentatie van de Europese materieelsector zie Burkard Schmitt, *The European Union and Armaments*. *Chaillot Papers* nr. 63, Institute for Security Studies, Parijs, 2003.

volledig operationeel was. De politieke steun was aanwezig.

Afspraken in de gedragscode

In de gedragscode spreken de deelnemende landen af om alle bedrijven uit deelnemende landen gelijke kansen te geven bij het verlenen van defensieopdrachten. De gedragscode heeft uitsluitend betrekking op opdrachten van meer dan 1 miljoen euro, waar artikel 296 EG-verdrag op van toepassing is.⁴ Dat zijn militaire goederen en diensten. Dus bijvoorbeeld wel tanks, fregatten en mortieren, maar geen tafels, stoelen of tenten. Als de deelnemende landen materieel willen aanschaffen, dan moeten ze die opdracht publiceren op de website van het EDA. De criteria voor gunning van de opdracht moeten vooraf bekend zijn. Landen mogen niet discrimineren. De gedragscode is op 1 juli 2006 in werking getreden en inmiddels nemen 24 EU-lidstaten deel.⁵

De gedragscode is niet de eerste afspraak over publicatie van defensieopdrachten in Europa. Zo 'historisch' is deze ontwikkeling nu ook weer niet. Binnen de WEAG publiceerden de lidstaten in nationale contractbulletins. De afspraken in de EDA-gedragscode gaan wel een paar stappen verder. Landen hebben zich nu verplicht om echt concurrentie te stellen via een centrale website. Een publicatie mag dus niet slechts een administratieve mededeling zijn, zoals vaak het geval was bij de WEAG. Het moet het begin zijn van een verwervingsproces met open concurrentie. Als landen van deze procedure afzien, dienen ze ook uit te leggen waarom. Natuurlijk is een gedragscode een politieke afspraak en geen wetgeving. Bij de gedragscode hoort echter ook een systeem van rapportage en controle. Het EDA rapporteert over de toepassing van de gedragscode aan de ministers van Defensie. De discussies over deze rapportages moeten ervoor zorgen dat landen de regels op dezelfde manier uitvoeren. Uiteindelijk is dit afhankelijk van de politieke wil bij de lidstaten en de mate waarin landen elkaar kunnen gaan vertrouwen.

Gedragscode en verwerving in de praktijk

In Nederland is de Defensie Materieel Organisatie (DMO) doorgaans verantwoordelijk voor opdrachten voor militaire goederen en diensten boven 1 miljoen euro. Als een verwerfer van de DMO bijvoorbeeld een tank moet kopen kan hij of zij een beroep doen op artikel 296 en dus besluiten om niet Europees aan te besteden. Vervolgens moet de verwerfer nagaan of de opdracht onder de gedragscode van het EDA valt. Als dat zo is kan de verwerfer eerst een vooraankondiging plaatsen, om bekend te maken dat in de nabije toekomst mogelijk een opdracht zal worden gepubliceerd en/of bedrijven om informatie te vragen. Vervolgens moet de opdracht nog officieel worden gepubliceerd in een *contract notice*. Nadat het contract is gesloten moet dat worden gemeld in een *contract award notice*.

Deze procedure laat de verwerfer meer vrijheid dan een formele Europese aanbesteding, zoals we die op de civiele markt kennen. Er zijn (nog) geen verplichte termijnen voor de publicaties, dus de lengte van de procedure kan worden aangepast aan de situatie. Gunnings- en selectiecriteria zijn grotendeels vrij, zolang ze transparant zijn en niet discrimineren. Eisen op het gebied van bevoorradingszekerheid (belangrijk voor militaire operaties) zijn expliciet toegestaan. Onderhandeling met potentiële leveranciers mag altijd.

De vrijheid is echter niet onbeperkt. De gedragscode eist dat bedrijven waarmee niet eerder contact is geweest een eerlijke kans krijgen om mee te dingen naar Nederlandse defensiecontracten. Als er al eerder

marktonderzoek is gedaan kan de verwerfer dus niet meteen een uitnodiging tot prijsopgave sturen naar het lijstje met leveranciers dat daar uit is gekomen. Idealiter wordt in een vroeg stadium een vooraankondiging gepubliceerd, zodat bedrijven zich voor kunnen bereiden. In ieder geval kan de selectie van bedrijven die een prijsopgave mogen doen pas definitief worden vastgesteld, nadat de contract notice is gepubliceerd en de (redelijke) termijn is verstreken.

De gedragscode brengt dus verplichtingen met zich mee voor verwerfers, maar ook kansen. Meer concurrentie en een geharmoniseerde, efficiënte Europese defensiemarkt, betekent uiteindelijk meer waar voor ons geld. In Nederland werd voor veel opdrachten al internationaal concurrentie gesteld, maar met publicaties conform de gedragscode is nog meer winst te boeken. Ook kan het elektronisch bulletin een nuttig instrument zijn voor marktonderzoek. Er kunnen zonder verplichting vooraankondigingen en verzoeken om informatie op worden geplaatst. Het is dus zaak zo vroeg mogelijk in het behoeftestellings- en verwervingsproces rekening te houden met de gedragscode. Dan zijn de voordelen het grootst en is de vertraging het kleinst. Uiteraard biedt de gedragscode ook kansen aan de Nederlandse industrie. De overige deelnemende landen moeten nu immers ook concurrentie toelaten bij het verlenen van hun defensieopdrachten.

Eerste resultaten

Uit de eerste rapportages blijkt dat de gedragscode een goede start heeft gemaakt. In juli 2007 stonden er ruim tweehonderd publicaties op het *Electronic Bulletin Board* van het EDA met

4 Opdrachten voor onderzoek en technologie en opdrachten in het kader van internationale samenwerking vallen niet onder de gedragscode, evenals NRBC-wapens en -systemen en cryptografische apparatuur. Dan zijn er nog drie uitzonderingen die gemotiveerd moeten worden gemeld aan het EDA. Dat zijn dringende operationele spoed, vervolgoopdrachten en aanvullende bestellingen en situaties waar buitengewone en dringende redenen van nationale veiligheid een open procedure van concurrentiestelling in de weg staan. In tegenstelling tot onder het WEAG-regime, zijn oorslogsschepen niet uitgezonderd van de EDA-gedragscode.

5 Denemarken heeft een *opt-out* voor defensiesamenwerking binnen de EU en neemt dus niet deel aan het EDA. De nieuwe lidstaten Bulgarije en Roemenië hebben de gedragscode nog niet ondertekend.

The screenshot shows the EDA Electronic Bulletin Board interface. At the top, there's a navigation bar with 'Government Contracts | Industry Contracts | Help | FAQ | Contact | Terms & Conditions'. Below that, a banner reads 'EBB on Defence Contracts Opportunities'. The main content area is titled 'GOVERNMENT CONTRACT OPPORTUNITIES: RSS' and features a table of contract listings. The table has columns for Reference, Expire on, Type Title, Country, and Publication date. Some entries are marked as 'Cancelled'. Below the table, there are sections for 'INDUSTRY CONTRACT OPPORTUNITIES: RSS' and 'Join our growing Buying Community for Industry Contracts'.

Electronic Bulletin Board van het EDA

een geschatte opgetelde waarde van minimaal 10 miljard euro. Nederland heeft de uitvoering voortvarend opgepakt en in het eerste jaar 21 contracten en zes vooraankondigingen gepubliceerd. Voorbeelden zijn opdrachten voor mini-tactische onbemande vliegtuigen, *spectral flares*, *large screen displays* en munitie. Ook Cyprus, Finland, Frankrijk, Polen, Zweden en (iets minder) Duitsland, hebben veel contracten gepubliceerd. Sommige lidstaten hebben nog weinig of geen contracten gepubliceerd. Kleine lidstaten als Malta en Letland hebben natuurlijk weinig opdrachten te vergeben. Ook enkele grote landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Italië, hebben tot nu toe minder gepubliceerd dan je zou verwachten op grond van hun defensiebudget. Deze landen zijn opgeroepen meer te gaan publiceren. Uiteindelijk moet het effect van de gedragscode op eerlijke concurrentie in Europa blijken als gepubliceerde contracten ook worden gegund aan buitenlandse bedrijven. Het is nog te vroeg om daar iets over te zeggen, omdat de meeste verwervingsprocedures nog lopen.

Code of Best Practice en de Nederlandse industrie

Het is niet de bedoeling dat harmonisering van de defensiemarkt tot gevolg heeft dat de grote industrieën de kleinere opeten. Althans dat is niet de intentie van landen met een bescheiden defensie-industrie, zoals Nederland. De gedragscode is gebaseerd op wederkerigheid en wederzijds voordeel. Dat wederzijdse voordeel kan echter niet ontstaan als er alleen afspraken worden gemaakt over overheidsopdrachten. Een groot deel van de ongeveer 250 Nederlandse bedrijven op de defensiemarkt is toeleverancier voor bedrijven die het materieel leveren. Kleine of middelgrote ondernemingen kunnen heel flexibel, innovatief en concurrerend zijn als toeleverancier van systemen of onderdelen. Zeker Nederlandse bedrijven, die al jaren te maken hebben met concurrentie, zouden in een open markt goede resultaten moeten kunnen behalen. Die bedrijven moeten dan wel een eerlijke kans krijgen om een plek te veroveren in internationale ketens van leveranciers en toeleveranciers (*supply chains*).

Op dit moment zijn die supply chains in grote landen nog vaak nationaal georganiseerd met een sterke verticale integratie. Eerlijke concurrentie voor

toeleveranciers is er vaak niet. De enige manier om in een dergelijk geval toegang tot de markt van een ander land te verzekeren is het eisen van compensatie voor opdrachten die Defensie in het buitenland plaatst, in de vorm van opdrachten in Nederland. Het EDA en de *Aerospace and Defence Industries Association of Europe* (ASD) hebben de gedragscode aangevuld met een *Code of Best Practice in the Supply Chain* (CoBPSC), die transparantie en eerlijke concurrentie op het niveau van toeleveranciers bevordert.⁶ Op 29 maart is een tweede deel van het EDA Electronic Bulletin Board online gegaan. Op dit deel mogen bedrijven opdrachten publiceren voor toeleveranciers. In juli 2007 waren 119 opdrachten gepubliceerd door in totaal vijftien bedrijven, waaronder het Nederlandse Stork.

Toekomst van de gedragscode

Met het aannemen van een gedragscode is nog geen perfecte Europese defensiemarkt gecreëerd. De uitvoering van de gedragscode wordt bemermd door een aantal obstakels voor open internationale concurrentie. Een daarvan is de behoefte van krijgsmachten aan bevoorradingszekerheid. Voor sommige landen is dit aanleiding om, zeker bij belangrijke wapensystemen, opdrachten in het eigen land te plaatsen. De lidstaten hebben binnen het EDA al een aantal afspraken gemaakt over bevoorradingszekerheid in crisissituaties, maar er moet op dit gebied nog veel gebeuren. De verschillen tussen de landen in verwervingsbeleid, regelgeving over wapenexport, maar ook taalverschillen vormen barrières voor een open markt. Datzelfde geldt voor de staatssteun in een aantal landen.

Het EDA is niet de enige instantie die zich hiermee bezig houdt. De grotere lidstaten bespreken dit soort zaken in het kader van hun *Letter of Intent* (LoI). Binnen de EU is ook de Europese Commissie bezig met initiatieven om concurrentie op de defensiemarkt te bevorderen. De bevoegdheid van de Commissie op dit gebied

⁶ The Code of Best Practice in the Supply Chain. Brussel, 15 mei 2006. <http://www.eda.europa.eu/reference.aspx>.



Europese Commissie: mededinging op de defensiemarkt bevorderen
(Foto EC)

wordt beperkt door eerder genoemd artikel 296. Met een interpretatieve mededeling heeft de Commissie duidelijk gemaakt dat dat artikel niet zo ruim zou moeten worden toegepast als sommige landen nu doen. Het mag alleen als landen een beroep op het artikel echt noodzakelijk vinden op grond van hun nationale veiligheid.

Nog dit jaar komt de Commissie mogelijk met een voorstel voor een aparte richtlijn voor defensieaanbestedingen. Die richtlijn moet de benodigde flexibiliteit bieden voor defensieverwerving en een beroep op artikel 296 minder snel nodig maken. Als deze initiatieven een doorslaand succes worden is de functie van de EDA-gedragscode snel uitgehold. De veranderingen op de defensiemarkt zijn in het verleden stapje voor stapje gegaan en mijn verwachting is dan ook dat landen in de komende jaren

voor militair materieel veelal een beroep op artikel 296 zullen blijven doen. Dat betekent dat de gedragscode voorlopig nog wel relevant blijft.

Is openlijk enthousiasme gerechtvaardigd?

Uit het voorgaande blijkt dat de EDA-gedragscode nieuw uitzicht biedt op het ontstaan van een Europese markt voor militair materieel. Sommige landen aarzelen nog bij de uitvoering en er zijn nog veel barrières voor concurrentie. In het verleden is al vaker geprobeerd een Europese defensiemarkt te creëren en die pogingen hebben nooit helemaal tot het gewenste resultaat geleid. Waarom zou je de verweringsorganisatie en de klanten binnen de krijgsmacht dan weer met al dat gedoe opzadelen?

Wie de Europese krijgsmachten het beste materieel voor de beste prijs gunt en belangrijke technologische en industriële capaciteiten op de lange termijn wil behouden in Europa, moet iets verder kijken.

De afspraken in de EDA-gedragscode eisen meer openheid van de lidstaten dan ooit tevoren. Er is een systeem van rapportages dat de ministers van Defensie betreft bij het succes van de gedragscode en de eerste resultaten stellen niet teleur.

De lidstaten van het EDA zijn het er allemaal over eens dat ze op termijn richting een Europese defensiemarkt moeten. De praktijk zal moeten uitwijzen welke termijn dat is. De gedragscode heeft nog geen Europese markt voor defensiematerieel gecreëerd, maar een beetje enthousiasme mag wat mij betreft best.