

Militaire aankopen en EU-defensiesamenwerking in een veranderende geopolitieke context: meer miljarden, minder interne markt?

3

N.A. Meershoek*

Sinds de Russische invasie van Oekraïne zijn er grote investeringen in Europese krijgsmachten en nieuwe instrumenten voor EU-defensiesamenwerking met betrekking tot militaire aankopen aangekondigd. Maar om wat voor soort samenwerking gaat dit? En wat betekenen de ontwikkelingen voor de huidige – en vooralsnog ineffectieve – internemarktregulering?

I. Inleiding

EU-defensiesamenwerking lijkt sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne in een stroomversnelling te zijn geraakt. Na decennia van bezuinigingen is militaire veiligheid weer topprioriteit voor Europese politieke leiders. Duitsland investeert 100 miljard euro in defensie en gaat onder andere F-35-gevechtsvliegtuigen van de Verenigde Staten kopen.¹ Finland en Zweden worden waarschijnlijk lid van de NAVO.² De bevolking van Denemarken sprak zich in een referendum uit om deel te gaan nemen in het EU-defensiebeleid.³ Door de recente ontwikkelingen zou men bijna vergeten dat de EU al sinds het Verdrag van Maastricht een rechtsgrondslag creëerde voor een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) (artikel 42 VEU) en op zoek is naar een rol van betekenis op defensiegebied.

Een belangrijk onderdeel van deze zoektocht is de regulering van militaire aankopen van de lidstaten. Tot eind jaren negentig van de vorige eeuw werd veelal verondersteld dat militaire aankopen in het geheel uitgezonderd kunnen worden van de Europese interne markt – en daarmee ook de aanbestedingsregelgeving – op grond

van artikel 346 VWEU. Jurisprudentie van het Hof van Justitie verduidelijkte echter dat deze verdragsbepaling – net zoals andere Europeesrechtelijke uitzonderingen – geen grondslag voor categorische uitzondering van militaire aankopen kan vormen. Uitzondering, in andere woorden, behoeft een gemotiveerde en individuele rechtvaardiging. Gesterkt door rechtspraak van het Hof begon de Europese Commissie aan te dringen op het verminderen van het gebruik van de uitzondering en het openstellen van de interne markt voor militaire aankopen.⁴ Dit resulteerde in 2009 in Richtlijn 2009/81/EG voor overheidsopdrachten op defensie- en veiligheidsgebied, gericht op het liberaliseren van de markt voor militaire goederen door middel van Europese aanbestedingsverplichtingen. In Nederland is deze richtlijn geïmplementeerd in de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied 2012 en in België in de Wet overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied 2011.

De richtlijn is vooralsnog echter weinig doeltreffend gebleken in de totstandbrenging van een geïntegreerde Europese markt voor militaire goederen en technologie. Volgens de *Implementation Assessment* die werd uitgevoerd in opdracht van het Europees Parlement werd slechts 11,71% van de totale waarde van de militaire aankopen van de lidstaten door middel van een door de richtlijn voorgeschreven procedure aanbesteed in de periode 2016-2018.⁵ Hier zijn verschillende verklaringen voor te geven. In algemene zin wordt de effectiviteit van de richtlijn begrensd doordat intergouvernementele samenwerking is uitgesloten van de reikwijdte van de regulering en doordat op grond van belangen van nationale veiligheid – terecht of onterecht – lidstaten nog altijd veelvuldig gebruik

* Nathan Meershoek is promovendus bij Utrecht University Centre for Public Procurement (UUCePP) en Centre for Regulation and Enforcement in Europe (RENFORCE).

1 Bundesministerium der Verteidigung, 'Mehr als 100 Milliarden Euro für die Bundeswehr – für unsere Sicherheit', bmvg.de, 27 februari 2022.

2 NATO, 'Finland and Sweden submit applications to join NATO', nato.int, 18 mei 2022.

3 K. Marée, 'Deense bevolking stemt voor Europese defensiesamenwerking', *NRC* 1 juni 2022.

4 M. Blauburger & M. Weiss, "If you can't beat me, join me!" How the Commission pushed and pulled member states into legislating defence procurement', *Journal of European Public Policy* (20) 2013, afl. 8, p. 1120-1138 (hierna: Blauburger & Weiss 2013).

5 European Parliament, *EU Defence Package: Defence Procurement and Intra-Community Transfers Directives. European Implementation Assessment*, European Parliamentary Research Service, oktober 2020, p. 86-98 (hierna: *EU Defence Package* 2020). Maar zelfs van deze 11,71% die binnen de

maken van de verdragsuitzondering in artikel 346 VWEU.⁶ In deze bijdrage zal ik de beperkte effectiviteit van de regulering niet verder trachten te verklaren, daar ik dat in eerdere bijdragen deed.⁷ In plaats daarvan zal ik beschouwen wat de recente ontwikkelingen op het gebied van Europese defensiesamenwerking en de regulering daarvan (deels) als gevolg van de oorlog in Oekraïne, in het licht van de huidige ineffectieve regulering, betekenen voor de toekomst van EU-regulering van militaire aankopen.

Deze beschouwing zal ik vormgeven door eerst de impact die de veranderende Europese veiligheidscontext heeft op het militair-industrieel beleid van de lidstaten en de Unie te bespreken. Vervolgens zal ik de verschillende lagen van Europese regulering van militaire aankopen uiteenzetten; in het bijzonder de ineffectieve interne-marktregulering en de gefragmenteerde en incomplete regulering van gezamenlijke aankopen. Ten slotte zal ik op basis van het voorgaande enkele algemene conclusies trekken ten aanzien van de toekomst van Europese regulering van militaire aankopen.

2. Militair-industrieel beleid in een veranderende veiligheidscontext en het Unierecht

De Russische invasie van Oekraïne heeft tot een hernieuwde bewustwording geleid van het belang van vrede en veiligheid in Europese democratielands. Na decennia van grote bezuinigingen besluiten vele Europese NAVO-lidstaten nu wel te gaan voldoen aan de in 2014 afgesproken 2%-norm.⁸ Nederland kondigde dit officieel aan in de *Defensienota 2022*, nadat Duitsland al een investering van 100 miljard euro in haar krijgsmacht aankondigde. Ook de Belgische regering bereikte een akkoord over een verhoging van het defensiebudget om uiteindelijk in 2035 aan de 2%-norm te gaan voldoen.⁹ Deze investeringen gaan echter gepaard met grote uitdagingen. Zo is er in de Nederlandse context immers al jarenlang een nijpend tekort aan militair personeel, terwijl de materieeltekorten ook toenemen door de leveringen aan Oekraïne. Het is daardoor niet te verwachten dat de verhoging van het budget deze problemen op korte termijn gaat oplossen.

Voor de EU heeft een meer gemeenschappelijk defensiebeleid in deze context de hoogste prioriteit. Meer samenwerking wordt, met name door de Commissie, doorgaans gezien als de manier om de negatieve effecten van nationale tekorten teniet te doen. In het *Strategisch Kompas voor Veiligheid en Defensie 2022* van de Raad wordt ook door de lidstaten de noodzaak van meer samenwerking op defensiegebied erkend. De lidstaten spraken hierin af om meer en beter in defensie te gaan investeren om 'lacunes in kritieke vermogens' te vullen. Volgens de Raad kan dit op de meest efficiënte wijze bereikt worden door meer gezamenlijke ontwikkeling van defensievermogens. Ook streeft de Raad naar 'volledige interoperabiliteit' tussen de strijdkrachten en zogenoemde 'technologische soevereiniteit' voor bepaalde kritieke technologiegebieden.¹⁰ Naast het verhogen van de defensie-uitgaven spraken de lidstaten vooral af om meer stimulansen te creëren voor gezamenlijke ontwikkeling en gezamenlijke aankoop van defensievermogens.¹¹ In meer operationele zin spraken de lidstaten ook af om een 'snel inzetbare EU-capaciteit' te gaan creëren waardoor snel 5000 manschappen kunnen worden ingezet in een crisissituatie, vergelijkbaar met de NAVO-flitsmacht.

In algemene zin lijkt de belangrijkste boodschap van het Strategisch Kompas te zijn dat de lidstaten de noodzaak zien van meer militaire samenwerking en dat de EU op die wijze een substantiële aanvulling kan vormen op de NAVO. Door de militaire afhankelijkheid van de Verenigde Staten te verminderen zouden de EU en de NAVO een meer gelijkwaardige relatie op defensiegebied kunnen ontwikkelen. Het Strategisch Kompas bouwt daarmee voort op het streven naar 'strategische autonomie' dat sinds 2016 al een integraal onderdeel is van het buitenlandbeleid van de Unie.¹²

In operationele zin werd deze gelijkwaardigheid en strategische autonomie tijdens de NAVO-top in Madrid enkele maanden later al enigszins gerelativeerd, nu de NAVO-lidstaten besloten om de snel inzetbare capaciteit van de NAVO te verhogen van 40 000 manschappen naar 300 000 manschappen.¹³ Tegelijkertijd werd door de NAVO-lidstaten de waarde van een sterkere Europese defensie als een aanvulling op de NAVO en het belang van het partnerschap met de EU benadrukt, bijvoorbeeld op het gebied van militaire mobiliteit en interoperabiliteit

kaders van de richtlijn werd aanbesteed werd alsnog 86% gegund aan een inschrijver binnen de eigen lidstaat (zie: *EU Defence Package 2020*, p. 97-98).

- 6 Dat dit ook samenhangt met de gekozen internemarktrechtsgrondslag van de regulering werd ook al opgemerkt in: E. Manunza & C. Jansen, 'Een interne markt voor defensieopdrachten?', *Staatscourant* 11 juni 2019.
- 7 N. Meershoek, 'The Constraints of Power Structures on EU Integration and Regulation of Military Procurement', *European Papers* (6) 2021, afl. 1, p. 831-868 (hierna: Meershoek 2021) en N. Meershoek, 'Why the EU Internal Market is not the Correct Legal Basis for Regulating Military-Strategic Procurement – On functional division of competences', *European Law Review* (47) 2022, afl. 3, p. 354-356 (hierna: Meershoek 2022).
- 8 Dat wil zeggen dat de defensie-uitgaven 2% van het bruto nationaal product bedragen. Voor deze afspraak, zie: NATO, 'Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales', nato.int, 5 september 2014.
- 9 'Kernkabinet bereikt akkoord over verhoging defensiebudget', *De Standaard* 18 juni 2022.
- 10 Raad van de Europese Unie, *Een strategisch kompas voor veiligheid en defensie. Voor een Europese Unie die haar burgers, waarden en belangen beschermt en bijdraagt aan de internationale vrede en veiligheid*, Brussel, 21 maart 2022, p. 30 (hierna: *Strategisch Kompas 2022*).
- 11 *Strategisch Kompas 2022*, p. 38. Onder andere door middel van een btw-vrijstelling voor gezamenlijke militaire aankopen, waar de Commissie een voorstel voor zal doen.
- 12 EU External Action Service, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, juni 2016.
- 13 Dit betekent inzetbaarheid van 100 000 manschappen binnen 10 dagen en nog eens 200 000 manschappen binnen 10-30 dagen. Zie: NATO, 'New NATO Force Model' (infographic), nato.int, juni 2022. Hoe dit nieuwe model er precies uit gaat zien moet nog uitgewerkt worden.

van defensievermogens.¹⁴ Feit blijft dus wel dat ondanks dat de EU sinds het Verdrag van Lissabon ook gebaseerd is op een verplichting tot collectieve zelfverdediging op grond van artikel 42 lid 7 VEU dit nog altijd geen veiligheidsgarantie geeft die vergelijkbaar is met die van de NAVO. Dit blijkt nog wel het meest uit de recentelijke aanvragen voor NAVO-lidmaatschap van EU-lidstaten Finland en Zweden.

De focus op het stimuleren van gezamenlijke ontwikkeling en aanschaf van defensievermogens was ook al zichtbaar in de eerdere beleidsnota van de Commissie over haar bijdrage aan Europese defensie. Meest opmerkelijk aan deze toekomstvisie van de Commissie is het ontbreken van enige verwijzing naar Richtlijn 2009/81/EG.¹⁵ Bij het aantreden van de Commissie-Vonder Leyen werd de 'handhaving van de EU-aanbestedingsregels voor defensie' nog als een van de kernopdrachten meegegeven aan het nieuwe Directoraat-Generaal Defensie-industrie en ruimtevaart.¹⁶ Intussen zijn de vijf inbreukprocedures die de Commissie startte in 2018 voor schending van de richtlijn, waaronder één tegen Nederland, allemaal na onderhandelingen stopgezet.¹⁷ De prioriteiten van de Commissie lijken aldus verschoven. Zowel economische integratie als gezamenlijke ontwikkeling van defensievermogens zijn in de militaire praktijk van geopolitieke machtsstructuren echter een stuk complexer dan de theoretische belofte van economische efficiëntie door schaalvoordelen doet vermoeden.

Zoals bijvoorbeeld blijkt uit de Nederlandse *Defensie Industrie Strategie* 2018, wordt de keuze voor een opdrachtnemer bij militaire aankopen nog altijd vooral op grond van militair-strategische overwegingen gemaakt, en dus slechts in beperkte mate op grond van economische overwegingen. In de maritieme sector, waar Nederland een zelscheppende industrie heeft, wordt gekozen om de militaire productie zoveel mogelijk binnen de eigen landsgrenzen te houden, terwijl in de land- en luchtsector vooral naar strategische internationale partners wordt gezocht.¹⁸ In de recente *Defensienota* 2022 wordt er door Nederland meer Europese samenwerking aangekondigd om het verhoogde defensiebudget nog effectiever te besteden.¹⁹ Meer Europese samenwerking ziet echter vooral op samenwerkingsverbanden met specifieke landen, zoals het uitbreiden van de samenwerking met de

Duitse landmacht en de Belgische marine. Tegelijkertijd wordt in de *Defensienota* het belang van het innoverend vermogen van de nationale defensiesector erkend voor de slagkracht van de krijgsmacht.²⁰ Zodoende blijft er weinig ruimte over voor een internemarktbenadering waar met betrekking tot vereisten voor de vestiging van de ondernemer en de productie geen *nationale* maar enkel een *Europese* voorkeur zou mogen gelden.

Alhoewel België in de recente *Defence, Industry and Research Strategy* de voorkeur voor een *meer Europese defensie* benadrukt, stelt het tegelijkertijd vast dat een Belgische defensiegerelateerde technologische en industriële basis noodzakelijk is voor België om bij te dragen aan de strategische autonomie van de EU en om ook zelf autonoom te kunnen handelen waar nationale verantwoordelijkheden dat vereisen.²¹ Tevens wordt er als doel gesteld dat deze Belgische technologische en industriële basis een zekere mate van 'economische en maatschappelijke return' genereert, waaronder ook werkgelegenheid. Zulke protectionistische doeleinden kunnen echter, in tegenstelling tot de militaire doeleinden zoals vastgesteld in de Nederlandse *Defensie Industrie Strategie*, het uitzonderen van specifieke overheidsopdrachten van Europees-rechtelijke aanbestedingsverplichtingen niet rechtvaardigen (zie verder paragraaf 3.3).

De uiteindelijke efficiëntie van Europese samenwerkingsprojecten wordt in deze context ook sterk belemmerd door de geopolitieke machtsverhoudingen tussen de deelnemende staten, die alle een sterke positie voor de eigen industrie zullen proberen te bedingen en daarmee productie naar eigen land te halen.²² Voor middelgrote landen of kleine landen met een bijzonder belang in militaire bescherming vanuit de NAVO zal daarnaast de relatieve winst van samenwerking met een globale supermacht als de Verenigde Staten veelal zwaarder wegen dan het versterken van de Europese strategische autonomie met een dominante rol voor Frankrijk en Duitsland.²³ Maar zelfs Duitsland heeft recentelijk gekozen om de afhankelijkheid van de Verenigde Staten enigszins te vergroten door F-35-gevechtsvliegtuigen aan te gaan schaffen. Van grote stappen richting strategische autonomie in militair-industriële zin lijkt voorlopig dus nog geen sprake.

14 NATO, *NATO 2022 Strategic Concept*, 29 juni 2022, par. 43.

15 Communication from the Commission, *Commission contribution to European defence*, COM(2022) 60 final, Straatsburg, 15 februari 2022.

16 https://ec.europa.eu/info/departments/defence-industry-and-space_nl#responsibilities.

17 Europese Commissie, 'Overheidsopdrachten op defensiegebied: Commissie start inbreukprocedures tegen vijf lidstaten', ec.europa.eu, 25 januari 2018.

18 Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken, *Nota: Defensie Industrie Strategie*, november 2018. Vanuit de landmacht wordt tegenwoordig steeds meer samengewerkt met Duitsland, terwijl de luchtmacht sterk op de Verenigde Staten is georiënteerd.

19 Ministerie van Defensie, *Sterker Nederland, veiliger Europa. Investeren in een krachtige NAVO en EU. Defensienota 2022*, juni 2022, p. 32-35 (hierna: *Defensienota 2022*).

20 *Defensienota 2022*, p. 36. Alhoewel in enigszins dubbelzinnige bewoordingen waar het gaat om de keuze tussen het stimuleren van de nationale of Europese industrie. De slogan van de beleidsnota 'Sterker Nederland, veiliger Europa' toont wel dat vooral een sterke Nederlandse defensie (industrie) aan een veiliger Europa moet bijdragen.

21 Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie, *Defence, Industry and Research Strategy. De ontwikkeling en besteding van een performante Belgische defensiegerelateerde technologische en industriële basis*, 2022. Deze beleidsnota werd bij de ministerraad van 16 september 2022 door de regering goedgekeurd.

22 Meershoek 2021, p. 860-861.

23 De keuze van Nederland voor het door de VS geleide F-35-project en de aanschaf daarvan zijn hiervan een voorbeeld. Operationele samenwerking met de Amerikaanse luchtmacht speelde een belangrijke rol in het keuzeprocess. Zie hierover: C. Klep, *Dossier JSF*, Amsterdam: Boom 2014. Voor landen als Polen en Litouwen is een industriële voorkeur voor de VS eerder een geopolitieke noodzaak. Ook België koos in 2018 voor de aanschaf van F-35-gevechtsvliegtuigen, maar was niet zoals Nederland al vanaf het begin betrokken bij de ontwikkeling daarvan.

3. De ineffectieve regulering van militaire aankopen op grond van de interne markt

In 1996 signaleerde de Commissie een crisis in de Europese militaire industrie. De lidstaten hadden na het einde van de Koude Oorlog jaren van grote bezuinigingen in de krijgsmacht ingezet, terwijl fragmentatie het bereiken van schaalvoordelen verhinderde.²⁴ De Commissie concludeerde dat de ‘invoering van op economische efficiëntie gebaseerde mechanismen, met name ten aanzien van het overheidsopdrachtenstelsel’ nodig was om dit probleem op te lossen en dat hier ook supranationale instrumenten voor gebruikt kunnen worden.²⁵ Nadat het Hof in *Commissie/Spanje* (1999) had verduidelijkt dat de uitzonderingsgrond van artikel 346 VWEU strikt moet worden uitgelegd, begon de Commissie het militaire aankoopbeleid van de lidstaten nog sterker als een internemarktkwestie aan te merken.²⁶ Dit resulteerde uiteindelijk in de vaststelling van Richtlijn 2009/81/EG voor overheidsopdrachten op defensie- en veiligheidsgebied.²⁷ Voor een beter begrip van de regulering van militaire aankopen is het allereerst noodzakelijk af te bakenen wat precies ‘militaire aankopen’ betreffen in Europeesrechtelijke zin. Vervolgens zullen de belangrijkste aspecten van de richtlijn uiteengezet worden voor zover deze afwijken van de reguliere aanbestedingsrichtlijnen, oftewel specifiek gericht zijn op het beschermen van veiligheidsbelangen bij aanbestedingen. Ten slotte zal dit deel van het artikel laten zien hoe aankopen binnen intergouvernementele samenwerking door de Unie (niet) gereguleerd worden.

3.1. Wat zijn ‘militaire aankopen’?

Voor een Europeesrechtelijke beschouwing van het begrip ‘militaire aankopen’ is het noodzakelijk de definitie van artikel 346 lid 1 onder b) VWEU van ‘militaire goederen’ te volgen. Militaire aankopen betreffen immers de aanschaf van militaire goederen. Artikel 346 lid 1 onder b) VWEU geeft iedere lidstaat de mogelijkheid om maatregelen te nemen

‘die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking

hebben op de productie van of de handel in wapenen, munitie en oorlogsmateriaal; die maatregelen mogen de mededingingsverhoudingen op de interne markt niet wijzigen voor producten die niet bestemd zijn voor specifiek militaire doeleinden.’

De bepaling spreekt niet als zodanig over ‘militaire goederen’, nu deze gericht is op de bescherming van wezenlijke veiligheidsbelangen. Toch blijkt uit de bewoordingen wel dat de uitzonderingsgrond ziet op producten (en diensten) ‘die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapenen, munitie en oorlogsmateriaal’ en dat dit met name producten bestemd voor ‘specifiek militaire doeleinden’ zijn. Het tweede lid van de bepaling concretiseert dit door te wijzen op de ‘lijst van de producten waarop de bepalingen van lid 1, onder b), van toepassing zijn’ zoals die op 15 april 1958 door de Raad is vastgesteld. De exacte juridische status van de lijst is nog altijd niet geheel duidelijk. Het lijkt een integraal onderdeel van de Verdragen te zijn, alhoewel het nooit officieel gepubliceerd is. De Raad heeft de lijst in 2008 aan het Europees Parlement beschikbaar gesteld, waardoor de inhoud wel bekend is.²⁸ De lijst bevat redelijk algemene categorieën van militaire goederen, door bijvoorbeeld te verwijzen naar ‘Aircraft and equipment for military use’. Het Hof van Justitie heeft in verschillende arresten verder verduidelijkt wat als ‘militair’ kan worden aangemerkt, zoals bijvoorbeeld in *Agusta* (2008). De vraag die in deze zaak centraal stond was of een algemene praktijk van verschillende Italiaanse overheidsinstellingen om opdrachten voor de aankoop van helikopters rechtstreeks te gunnen aan Agusta gerechtvaardigd kon worden.²⁹ Italië beargumenteerde dat dit het geval was voor alle leveringen aan de militaire korpsen omdat deze vallen onder de uitzondering van artikel 346 VWEU. Volgens Italië vielen ook ‘dual-use-goederen’ – dat wil zeggen goederen die voor zowel civiele als militaire doeleinden kunnen worden gebruikt – onder de uitzonderingsgrond, zoals het geval was voor de betrokken helikopters.³⁰ Het Hof ging niet mee in deze redenering, nu de verdragsuitsluiting spreekt over producten bestemd voor ‘specifiek militaire doeleinden’. Aangezien de helikopters voor civiel gebruik werden aangeschaft en slechts mogelijk ook voor militaire doeleinden gebruikt konden worden was hier geen sprake van.³¹ Volgens advocaat-generaal Mazák volgt uit de strikte aard van uitzonderingen op het Unierecht dat om te bepalen of deze uitzondering kan worden toegepast

24 Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Uitdagingen voor de Europese defensie-industrie: een bijdrage voor actie op Europees niveau*, COM(96) 10 def., Brussel, 24 januari 1996.

25 Ibid., p. 5. Gezien het toenmalige pijlersysteem spreekt de Commissie over ‘communautaire instrumenten’ (p. 10).

26 HvJ EG 16 september 1999, C-414/97, ECLI:EU:C:1999:417, punt 21 (*Commissie/Spanje*).

27 Voor een beschouwing hiervan, zie: Blauburger & Weiss 2013, p. 1120-1138. Zie voor een meer uitgebreide uiteenzetting van de totstandkoming van de richtlijn vanuit juridisch perspectief ook: P. Koutrakos, ‘The Application of EC Law to Defence Industries – Changing Interpretations of Article 296 EC’, in: C. Barnard & O. Odudu (red.), *The Outer Limits of European Union Law*, Oxford: Hart Publishing 2009, p. 307-327 en Meershoek 2022, p. 354-356.

28 Council of the European Union, *Extract of the Council decision 255/58 of 15 April 1958*, 14538/4/08, Brussel, 26 november 2008. Voor verdere discussie over de juridische status en inhoud van de lijst, zie: M. Trybus, *Buying Defence and Security in Europe. The EU Defence Procurement Directive in Context*, Cambridge: Cambridge University Press 2014, par. 3.2 (hierna: Trybus 2014).

29 Waaronder bijvoorbeeld de *Corpo dei Vigili del Fuoco* (brandweer), de *Carabinieri* (militaire politie), de *Corpo Forestale dello Stato* (staatsbosbeheer), de *Guardia Costiera* (kustwacht), de *Guardia di Finanza* (Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD)), de *Polizia di Stato* (Rijksrecherche). Zie: HvJ EG 8 april 2008, C-337/05, ECLI:EU:C:2008:203, punt 28 (*Commissie/Italië (Agusta)*).

30 HvJ EG 8 april 2008, C-337/05, ECLI:EU:C:2008:203, punten 30 en 45 (*Commissie/Italië (Agusta)*).

31 HvJ EG 8 april 2008, C-337/05, ECLI:EU:C:2008:203, punten 45-48 (*Commissie/Italië (Agusta)*).

enkel van geval tot geval (per overheidsopdracht dus) beoordeeld kan worden en er dus geen ruimte is voor categorische uitzonderingen.³²

Het onderscheid tussen militaire goederen en dual-use-goederen is verder verduidelijkt door het Hof in *Finse draaitafels* (2012). Het Hof bepaalde daar dat om gebruik te kunnen maken van de uitzonderingsgrond een lidstaat dient aan te tonen dat

‘niet alleen de aanbestedende dienst het materiaal voor die doeleinden wil gebruiken, maar dit gebruik ook (...) voortvloeit uit de specifieke kenmerken van een speciaal daartoe ontworpen, ontwikkelde of substantieel gewijzigde uitrusting.’³³

Er geldt dus allereerst het subjectieve vereiste dat het product bedoeld is voor specifiek militaire doeleinden en ten tweede het objectieve vereiste dat het ‘speciaal daartoe ontworpen’ is.

Zoals de titel van deze bijdrage impliceert zal ik mijn beschouwing verder beperken tot militaire aankopen die binnen het bereik van deze afbakening van het Hof vallen, zonder verder te reflecteren op deze afbakening als zodanig of deze ter discussie te stellen. Wel zal ik in paragraaf 3.3 de inhoud van de juridische toets van artikel 346 VWEU uitlichten; oftewel wanneer militaire aankopen kunnen worden uitgezonderd van de werking van de interne markt.

3.2. De interne markt en de ineffektieve Richtlijn 2009/81/EG

Net als de ‘reguliere’ aanbestedingsrichtlijnen is de Aanbestedingsrichtlijn (2009/81/EG) voor defensie en veiligheid gebaseerd op de rechtsbeginselen van non-discriminatie, gelijke behandeling en transparantie. Om ervoor te zorgen dat lidstaten minder gebruik gaan maken van de uitzonderingsgronden in de Verdragen bevat de richtlijn specifieke regels die trachten de veiligheidsbelangen beter te waarborgen binnen de grenzen van de genoemde aanbestedingsbeginselen.

Zo kunnen er op grond van artikel 22 van de richtlijn eisen gesteld worden aan de gegevensbeveiliging bij opdrachten die betrekking hebben op gerubriceerde gegevens. Dit zal veelal het geval zijn bij militaire aankopen. Simpel gezegd betekent dit dat inschrijvers en de werknemers daarvan die toegang tot de gerubriceerde gegevens zullen krijgen aan veiligheidsscreening onderworpen kunnen worden. Dergelijke screeningsprocedures zijn echter uitsluitend op nationaal niveau geregeld. Dit is niet zo vreemd, nu artikel 4 lid 2 VEU bepaalt dat nationale veiligheid nog altijd een uitsluitende verantwoordelijkheid is van de lidstaten. De richtlijn erkent dit ook

door te constateren dat er geen harmonisatie is op dit gebied en dat lidstaten daardoor kunnen vereisen dat inschrijvers voldoen aan de nationale vereisten. In theorie zou dit niet problematisch te hoeven zijn. In bijvoorbeeld de Nederlandse praktijk zien we echter dat binnen het regime van de *Algemene Beveiligingseisen voor Defensieopdrachten 2019* (ABDO) in het buitenland gevestigde ondernemers en werknemers zonder Nederlandse nationaliteit slechts aan de laagste gradatie van rubricering kunnen voldoen, waarbij geen staatsgeheime informatie gedeeld hoeft te worden.³⁴

De mogelijkheden voor aanbestedende diensten om op grond van artikel 23 van de richtlijn eisen te stellen omtrent bevoorradingszekerheid zijn evenmin van absolute aard. Het kan bijvoorbeeld vereist worden dat inschrijvers kunnen aantonen dat ze in staat zullen zijn om de ‘verplichtingen inzake de uitvoer, overbrenging en doorvoer van goederen na te komen’. Hier zou aan voldaan kunnen worden wanneer een inschrijver in het bezit is van een algemene overdrachtsvergunning verstrekt door de lidstaat waar deze gevestigd is op grond van Richtlijn 2009/43/EG. Het uitgangspunt van deze richtlijn is dat er binnen de Unie geen restricties worden opgelegd voor de verplaatsing van wapens. Lidstaten houden echter wel hun beslissingsvrijheid ten aanzien van exportbeleid en beperkingen zijn net als bij de aanbestedingsrichtlijn nog steeds mogelijk op grond van artikel 346 VWEU. De omstandigheden die bepalen of een lidstaat de export, overbrenging of doorvoer van de binnen zijn grenzen geproduceerde militaire goederen daadwerkelijk toestaat kunnen daardoor in de looptijd van een aanbesteding of zelfs daarna nog veranderen. Tot enkele weken voor de Russische invasie van Oekraïne blokkeerde Duitsland bijvoorbeeld nog de export van Duitse wapens vanuit Estland naar Oekraïne.³⁵ Hongarije bleef ook na het uitbreken van de oorlog alle doorvoer van wapens naar Oekraïne via Hongaars grondgebied blokkeren.³⁶

Ten slotte is er in artikel 39 lid 2 onder c van de richtlijn nog de mogelijkheid toegevoegd om een inschrijver uit te sluiten wanneer ‘die niet de betrouwbaarheid vertoont die nodig is om risico’s voor de veiligheid van de lidstaat uit te sluiten’. Dit is een aanzienlijke verruiming van de beslissingsvrijheid van de aanbestedende dienst, op basis waarvan onbetrouwbare inschrijvers kunnen worden uitgesloten, bijvoorbeeld wanneer de onbetrouwbaarheid het gevolg is van ‘bepaalde kenmerken van de producten die door de gegadigde worden geleverd of van de aandeelhoudersstructuur van de gegadigde’.³⁷ Echter gelden nog wel de aanbestedingsbeginselen zoals die van non-discriminatie, op basis waarvan een inschrijver ook een bepaalde mate van effectieve rechtsbescherming zal moeten toekomen. Doordat uitsluiting volgens de richtlijn ook op grond van geheime informatie mag plaatsvinden is

32 Concl. A-G J. Mazák 10 juli 2007, ECLI:EU:C:2007:421, punt 57-59 (*Commissie/Italië (Agusta)*).

33 HvJ EU 7 juni 2012, C-615/10, ECLI:EU:C:2012:324, punt 40 (*Insinõõritõimisto InsTiimi Oy (Finse draaitafels)*).

34 Ministerie van Defensie, *Algemene Beveiligingseisen voor Defensieopdrachten 2019*, versie 1.1, februari 2020, p. 12. Zie ook N. Meershoek, ‘Nationale veiligheid als natuurlijke begrenzing van EU aanbestedingsliberalisering’, *Tijdschrift Aanbestedingsrecht & Staatssteun* 2021, afl. 4, p. 33.

35 Zie bijvoorbeeld: M. Vlaskamp, ‘Duitsland ligt dwars bij wapenleveranties Oekraïne’, *de Volkskrant* 22 januari 2022.

36 Zie bijvoorbeeld: L. Bayer, ‘Hungary refuses to allow weapons transit to Ukraine’, *Politico* 28 februari 2022, <https://www.politico.eu/article/hungary-foreign-minister-peter-szijarto-weapon-transit-ukraine>.

37 Preambule 65 Richtlijn 2009/81/EG.

het de vraag in hoeverre deze effectieve rechtsbescherming in de praktijk kan worden gewaarborgd.³⁸

De weerbarstige praktijk van gegevensbeveiliging en bevoorradingszekerheid laat zien dat het uitsluiten van ‘onbetrouwbare’ inschrijvers niet altijd volstaat in de militaire context, maar dat in bepaalde gevallen er een legitiem belang is om productie zoveel mogelijk binnen eigen landsgrenzen te houden. Zelfs wanneer het niet mogelijk is om een opdracht voor de ontwikkeling en productie van een nieuw wapensysteem in het geheel aan een binnenlandse ondernemer te gunnen en een lidstaat de opdracht wel wil gunnen op basis van enige vorm van concurrentiestelling, kiezen ze er nog vaak voor om op grond van artikel 346 VWEU een aankoopprocedure buiten de Europese aanbestedingsregels om te organiseren. Een voorbeeld hiervan is de aankoop van nieuwe onderzeeboten door de Nederlandse krijgsmacht. Momenteel worden de offertes van het consortium Saab/Damen, het Franse Naval en het Duitse Thyssenkrupp met elkaar vergeleken, onder andere op basis van in hoeverre de Nederlandse industrie bij de productie betrokken zal worden.³⁹

Mede door deze beperkingen is de richtlijn vooralsnog weinig effectief gebleken om de militaire aankopen van de lidstaten te liberaliseren binnen de juridische kaders van de interne markt.⁴⁰ De doelstelling van de richtlijn om op basis van marktliberalisering de militaire capaciteiten te ontwikkelen die nodig zijn voor het Europees veiligheids- en defensiebeleid lijkt niet behaald te worden. De richtlijn zelf erkent immers al dat uitzondering nog steeds mogelijk is bij opdrachten waar

‘zodanig strenge vereisten op het gebied van bevoorradingszekerheid nodig zijn of die zo vertrouwelijk en/of belangrijk voor de nationale soevereiniteit zijn dat zelfs de specifieke bepalingen van deze richtlijn niet volstaan om de essentiële veiligheidsbelangen van de lidstaten te vrijwaren’.⁴¹

3.3. Hoeveel ruimte voor uitzondering op grond van artikel 346 VWEU bij militaire aankopen?

Nu de geschiktheid van de internemarktregulering tekortschiet in het beschermen van een groot aandeel van de veiligheidsbelangen van de lidstaten bij militaire aankopen, zal een groot aandeel van deze aankopen nog steeds

op grond van artikel 346 VWEU daarvan (kunnen) worden uitgezonderd. Het is immers vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat een uitzondering op grond van artikel 346 VWEU gerechtvaardigd kan zijn wanneer het veiligheidsdoeleinde niet kan worden bereikt binnen het kader van een procedure zoals voorgeschreven door de toepasselijke aanbestedingsregulering.⁴² Het definiëren van veiligheidsbeleid en de daarmee samenhangende veiligheidsdoeleinden in specifieke gevallen is in dat verband volgens het Hof een uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten zelf.⁴³ De belangrijkste begrenzing van deze bevoegdheid – elke bevoegdheid binnen een rechtsstatelijk systeem kent immers een constitutionele begrenzing – is volgens het Hof dat op basis van veiligheidsuitsonderingsgronden ‘geen algemeen voorbehoud voor elke uit hoofde van de openbare veiligheid genomen maatregel [kan] worden afgeleid’.⁴⁴ Voor uitzondering van aanbestedingsverplichtingen bij militaire aankopen op grond van artikel 346 VWEU betekent dit vooral dat een dergelijke uitzondering per geval gemotiveerd dient te worden.⁴⁵

De soorten veiligheidsbelangen die vervolgens grondslag van de uitzondering mogen vormen, zijn volgens het Hof veelzijdig en in sterke mate contextafhankelijk.⁴⁶ In *Van Duyn* (1974) bepaalde het Hof in het kader van de openbare-orde-uitsonderingsgrond al dat ‘de specifieke omstandigheden die een beroep op het begrip openbare orde kunnen rechtvaardigen, naar land en tijd kunnen verschillen en dat mitsdien ten deze aan de bevoegde nationale autoriteiten een beoordelingsmarge (...) moet worden toegekend’.⁴⁷ In algemene zin geldt dat de nationale veiligheid ‘ten nauwste samenhangt met de veiligheid van de internationale gemeenschap in haar geheel en van de diverse onderdelen daarvan’.⁴⁸ Het beschermen van de nationale industrie om ongewenste afhankelijkheden te voorkomen kan in die context, zoals het Hof bepaalde in *Campus Oil* (1984), grondslag voor een uitzondering van internemarktverplichtingen vormen, ook wanneer dit economische voordelen met zich brengt.⁴⁹ Deze economische voordelen dienen echter ondergeschikt te zijn aan de veiligheidsdoelstelling van een belemmerende maatregel en daarom niet verder te gaan dan noodzakelijk voor het bereiken daarvan; dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de doelstelling van het creëren van werkgelegenheid

38 Volgens Trybus is hierdoor het risico op misbruik groot, zie: Trybus 2014, p. 387.

39 Dit kan binnen de regels van de interne markt niet als criterium gehanteerd worden omdat het discriminatie op grond van nationaliteit betreft. Zie: Ministerie van Defensie, Kamerbrief ‘Voortgangsrapportage vervanging onderzeebootcapaciteit’, Den Haag, 1 april 2022, p. 2 en Ministerie van Defensie, Kamerbrief ‘Offerteaanvraag vervanging onderzeebootcapaciteit’, Den Haag, 30 september 2022, p. 6.

40 Zie opnieuw: *EU Defence Package 2020*.

41 Preambule 16 Richtlijn 2009/81/EG.

42 HvJ EG 8 april 2008, C-337/05, ECLI:EU:C:2008:203, punt 53 (*Commissie/Italië (Agusta)*); HvJ EU 20 maart 2018, C-187/16, ECLI:EU:C:2018:194, punt 79 (*Commissie/Oostenrijk*) en HvJ EU 7 juni 2012, C-615/10, ECLI:EU:C:2012:324, punt 45 (*Insinööritoimisto InsTööri Oy (Finse draaitafels)*).

43 Dit blijkt uiteraard al uit artikel 4 lid 2 VEU, maar werd in de specifieke aanbestedingscontext door het Hof bevestigd in HvJ EU 20 maart 2018, C-187/16, ECLI:EU:C:2018:194, punt 75 (*Commissie/Oostenrijk*).

44 HvJ EG 15 mei 1986, C-222/84, ECLI:EU:C:1986:206, punt 26 (*Marguerite Johnston*).

45 Zie ook: Europese Commissie, *Interpretatieve mededeling over de toepassing van artikel 296 van het Verdrag voor overheidsopdrachten op defensiegebied*, COM(2006) 779 def., Brussel, 7 december 2006, p. 9.

46 Zie hierover: Meershoek 2022, p. 353-375.

47 HvJ EG 4 december 1974, 41/74, ECLI:EU:C:1974:133, p. 1350-1351 (*Van Duyn/Home Office*).

48 HvJ EG 17 oktober 1995, C-83/94, ECLI:EU:C:1995:329, p. 1-3248 (*Landgericht Darmstadt Duitsland/Peter Leifer*).

49 HvJ EG 10 juli 1984, 72/83, ECLI:EU:C:1984:256, punt 36-39 (*Campus Oil*).

zoals geformuleerd in de eerdergenoemde Belgische beleidsnota.⁵⁰

Door de beperkte geschiktheid van de huidige regulering om de veiligheidsbelangen van de lidstaten te beschermen – zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de Nederlandse *Defensie Industrie Strategie* – is de ruimte voor een uitzondering bij militaire aankopen groot. Ondanks de rechtspraak van het Hof van Justitie over de reikwijdte van de uitzonderingsgrond, lijkt er mede door het uitblijven van strikte handhaving binnen lidstaten nog altijd een idee te bestaan dat militaire aankopen een juridisch ‘grijs gebied’ betreffen binnen het EU-recht. Om aan deze perceptie een einde te maken zouden militaire aankopen – zoals ik in een andere bijdrage heb beargumenteerd – allereerst algemeen, en op meer realistische wijze, gereguleerd moeten worden binnen het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB).⁵¹

De mogelijke effectiviteit van de regulering wordt echter ook al stevig begrensd door de beperkte materiële reikwijdte daarvan, nu intergouvernementele samenwerkingsverbanden grotendeels op voorhand worden uitgesloten waardoor daarop überhaupt geen algemeen EU-reguleringskader van toepassing is. Een hernieuwde regulering van militaire aankopen binnen het GVDB zou dit probleem ook kunnen oplossen. In het volgende deel van deze bijdrage zal ik in het licht daarvan de gefragmenteerde en incomplete regulering van gezamenlijke aankopen uiteenzetten zoals die nu bestaat.

4. De gefragmenteerde en incomplete regulering van gezamenlijke aanschaf

Doordat er bij grote militaire aankopen doorgaans sprake is van hoge ontwikkelingskosten, worden ze vaak gedaan binnen intergouvernementele samenwerkingsverbanden. Dergelijke aankopen zijn grotendeels uitgezonderd van de reikwijdte van Richtlijn 2009/81/EG. Dit geldt op grond van artikelen 12 en 13 van de richtlijn voor de volgende categorieën opdrachten die samen een aanzienlijk deel van de totale defensie-uitgaven van de lidstaten betreffen:

- opdrachten waarvoor specifieke procedurevoorschriften gelden:
 - i. als gevolg van een tussen een of meer lidstaten en een of meer derde landen gesloten internationale overeenkomst of regeling;

- ii. als gevolg van een in verband met de legering van strijdkrachten gesloten internationale overeenkomst of regeling betreffende ondernemingen in een lidstaat of in een derde land;
- iii. van een internationale organisatie die aankopen doet voor eigen doeleinden of op opdrachten die door een lidstaat overeenkomstig deze voorschriften moeten worden gegund;
 - opdrachten die worden gegund in het kader van een samenwerkingsprogramma op basis van onderzoek en ontwikkeling dat door minimaal twee lidstaten samen wordt uitgevoerd met het oog op de ontwikkeling van een nieuw product en, indien van toepassing, de latere fasen van de gehele levenscyclus van dit product, of een deel daarvan;
 - door een regering aan een andere regering gegunde opdrachten die betrekking hebben op:
 - i. de levering van militair materiaal of gevoelig materiaal;
 - ii. werken en diensten die rechtstreeks verband houden met dit materiaal; of
 - iii. werken en diensten specifiek voor militaire doeleinden, of gevoelige werken en gevoelige diensten.

Alhoewel ver onder het streven van 35%⁵² betrof het aandeel van aankopen binnen een samenwerkingsverband tussen EU-lidstaten in 2020 al 11%.⁵³ Wanneer zo een samenwerkingsverband onderzoek en ontwikkeling bevat dan kan aanspraak gemaakt worden op de tweede categorie van uitgezonderde opdrachten. In de Nederlandse context kan hierbij bijvoorbeeld gedacht worden aan de gezamenlijke aankoop van fregatten en mijnenbestrijdingscapaciteit door Nederland en België.⁵⁴ Voor veel lidstaten wordt een groot deel van de militaire aankopen echter gedaan binnen intergouvernementele samenwerkingsverbanden met derde landen, met name de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Vaak zullen dergelijke aankopen binnen de eerste categorie van uitgezonderde opdrachten vallen, zoals het geval is bij de aankoop van F-35-gevechtsvliegtuigen door veel van de EU-lidstaten.⁵⁵ Voor Nederland geldt bijvoorbeeld in de periode 2010-2020 dat 63% van de totale import van militaire goederen uit de Verenigde Staten afkomstig was.⁵⁶ Ook valt te denken aan aankopen die gedaan worden binnen de OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en matière d’Armement) waar naast enkele EU-lidstaten ook nog altijd het Verenigd Koninkrijk bij is aangesloten en de NSPA (NATO Support and Procure-

50 Dit blijkt ook uit *Commissie/Griekenland* (2001) waar het Hof in een met *Campus Oil* vergelijkbare zaak het argument van de Griekse regering dat de bescherming van nationale industrie noodzakelijk was op grond van het waarborgen van de ‘economische vrijheid’ afwees nu dit een zuiver economische rechtvaardiging betrof, zie: HvJ EG 25 oktober 2001, C-398/98, ECLI:EU:C:2001:565, punt 30 (*Commissie/Griekenland*).

51 Meershoek 2022, p. 353-375.

52 Aanbeveling van de Raad van 16 november 2021 inzake de volgorde van de nakoming van de verdergaande verbintenissen die in het kader van de permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) zijn aangegaan en inzake de nadere precisering van de doelstellingen, en tot intrekking van de aanbeveling van 15 oktober 2018 (*PbEU* 2021, C 464/1), p. 3.

53 European Defence Agency, *Defence Data 2019-2020: Key findings and analysis*, Brussel, 2021, p. 11 (hierna: *Defence Data 2019-2020*).

54 Over de vervanging van de M-fregatten, zie bijvoorbeeld: Ministerie van Defensie, Kamerbrief ‘B-brief project “Vervanging M-fregatten”’, Den Haag, 24 juni 2020.

55 Zie hierover bijvoorbeeld: L. Butler, *Transatlantic Defence Procurement: EU and US Defence Procurement Regulation in the Transatlantic Defence Market*, Cambridge: Cambridge University Press 2017, p. 129-131.

56 Deels is dit ook de import van producten die buiten zo een samenwerkingsverband zijn ontwikkeld. Dit is terug te vinden in de SIPRI Arms Transfers Database, zie: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

ment Agency). Zoals gebruikelijk bij intergouvernementele samenwerkingsverbanden waarbinnen militaire aankopen worden gedaan is er binnen de aanbestedingsregels van bijvoorbeeld de OCCAR een ruime mogelijkheid om concurrentiestelling te beperken tot bedrijven die binnen de jurisdictie vallen van een van de deelnemende staten binnen het specifieke project.⁵⁷ Daarnaast worden opdrachten vaak verdeeld over de staten naargelang politieke invloed op de algemene besluitvorming; dus eerder op grond van concurrentie tussen de deelnemende staten dan de geïnteresseerde marktpartijen. Gezamenlijke militaire aankopen, ook binnen samenwerkingsverbanden die uitsluitend uit EU-lidstaten bestaan, vinden in de regel dus buiten de werking van de interne markt plaats.⁵⁸

Ondertussen wordt er door verschillende EU-instellingen, en op grond van verschillende instrumenten, op aangestuurd om het aandeel van EU-gezamenlijke aankopen te vergroten ten behoeve van de Europese 'strategische autonomie'. De belangrijkste juridische kaders van de bestaande en mogelijke toekomstige EU-instrumenten zullen hierna uiteengezet worden.

4.1. Het Europees Defensiefonds op basis van de industriebevoegdheid

De meest indrukwekkende poging om EU-defensiesamenwerking te versterken is vooralsnog de totstandkoming van het Europees Defensiefonds (EDF), op basis waarvan voor de periode 2021-2027 bijna 8 miljard euro vanuit het Uniebudget is vrijgemaakt voor subsidies aan de Europese defensie-industrie.⁵⁹ Alhoewel het EDF is vastgesteld op grond van een andere rechtsbasis in de EU-Verdragen dan de richtlijn, namelijk de bepalingen aangaande 'industrie' en 'onderzoek en technologische ontwikkeling',⁶⁰ zijn de doelstellingen van deze twee regimes nagenoeg gelijk. Volgens artikel 3 EDF-verordening bestaat de doelstelling uit:

'de bevordering van het concurrentievermogen, de efficiëntie en het innovatievermogen van de Europese industriële en technologische defensiebasis in de hele Unie, hetgeen bijdraagt aan de strategische autonomie en de vrijheid van handelen van de Unie'.⁶¹

De EDF-verordening is daarnaast volgens de preambule ook – net als de Defensierichtlijn – gericht op het creëren van een 'meer geïntegreerde Europese defensiemarkt'.

In plaats van aanbestedingsverplichtingen aan de lidstaten op te leggen, en daarmee ondernemers uit alle lidstaten gelijke kansen te geven bij de overheidsopdrachten van alle lidstaten, is er binnen het EDF meer ruimte voor differentiatie. Het bereik van de EDF-regels is uiteraard zeer beperkt, daar het alleen de subsidieverstrekking reguleert en dus geen algemene regels voor militaire aankopen aan de lidstaten oplegt. Gezien de financiële omvang kan het niettemin impact hebben op de vorming van Europese defensie-industrieën. Om in aanmerking te komen voor een EDF-subsidie dient zowel de aanvrager als de aanvraag aan enkele eisen te voldoen.

Op grond van artikel 9 EDF-verordening zijn juridische entiteiten enkel *subsidiabel* wanneer ze i) zijn gevestigd in de Unie of een geassocieerd land (EER), ii) de infrastructuur die ze bij een actie gebruiken, de betrokken onderaannemers en de uitvoerende bestuursstructuur zich tijdens de gehele duur van de actie binnen de Unie of een geassocieerd land bevinden en iii) ze voor het doel van de actie niet onder zeggenschap staan van een niet-geassocieerd derde land of een entiteit die daar gevestigd is. Deze voorwaarden zijn onlosmakelijk verbonden met het doel van het EDF om de strategische autonomie van de Unie te versterken door minder afhankelijk te worden van import van militaire goederen en technologieën uit derde landen.

Het EDF gaat echter verder dan enkel het versterken van de Europese industrie. Om in aanmerking te komen voor een EDF-subsidie dient er ook sprake te zijn van een *subsidiabele actie*. Allereerst betreft dit volgens artikel 10 lid 1 EDF-verordening een actie die is gericht op 'de verwezenlijking van de in artikel 3 vastgestelde doelstellingen'. Naast de inhoudelijke vereisten⁶² die concretiseren wat voor soort activiteiten kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen, gelden er ook niet-inhoudelijke vereisten die gericht zijn op het vergroten van samenwerking binnen de Unie. Deze vereisten richten zich zowel tot de vraagzijde als de aanbodzijde van de markt.

Nu de Unie geen afnemer is van defensieproducten kan het evenmin bepalen wat er geproduceerd moet worden. In algemene zin is de militaire sector überhaupt geen *normaal* functionerende markt. Doordat de vraagzijde geheel bepaald wordt door de politieke wensen van staten is er weinig ruimte voor private investeringen in onder-

57 Artikel 24 lid 4 Convention on the Establishment of the Organisation for Joint Armament Cooperation.

58 Dat terwijl in beginsel bij uitzondering van de richtlijn nog wel de verdragsrechtelijke beginselen van de interne markt gelden, zoals non-discriminatie. Vaak zullen lidstaten echter een beroep kunnen doen op artikel 346 VWEU om dergelijke intergouvernementele aankopen van die verplichtingen uit te zonderen. Voor een uitgebreide analyse van de mogelijke Europeesrechtelijke aanbestedingsverplichtingen voor internationale samenwerkingsverbanden en deelnemende EU-lidstaten, zie: B. Heuninckx, *The Law of Collaborative Defence Procurement in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press 2017.

59 Verordening (EU) 2021/697 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 tot oprichting van het Europees Defensiefonds en tot intrekking van Verordening (EU) 2018/1092 (*PbEU* 2021, L 170/149) (hierna: EDF-verordening). De begroting is vastgelegd in artikel 4 EDF-verordening. Voor een bespreking van de vraag of het EDF voldoende waarborgen bevat om te voorkomen dat gesubsidieerde wapens door de lidstaten geëxporteerd worden naar landen die deze gebruiken voor schendingen van het humanitaire oorlogsrecht, zie: B. Vroege, 'Exporting Arms over Values: The Humanitarian Cost of the European Defence Fund', *European Papers* (6) 2021, afl. 3, p. 1575-1601.

60 Artikel 173 lid 3, artikel 182 lid 4, artikel 183 en artikel 188 VWEU.

61 Preambule 4 en artikel 3 EDF-verordening.

62 Deze zijn opgesomd in artikel 10 lid 3 EDF-verordening.

zoek en ontwikkeling.⁶³ Defensiebedrijven opereren eerder als verlengstuk van nationale defensie ministeries dan dat er sprake is van een dynamische relatie tussen vraag en aanbod zoals dat het geval is in sectoren met private afnemers. Om te garanderen dat een subsidie uit het EDF naar een levensvatbaar project gaat geldt voor bepaalde ontwikkelingsacties (dus niet de onderzoeksacties) op grond van artikel 21 lid 3 EDF-verordening dat:

- a. ten minste twee lidstaten of geassocieerde landen voornemens zijn het uiteindelijke product aan te schaffen of de technologie op gecoördineerde wijze te gebruiken, onder meer door middel van gezamenlijke aanbestedingen indien van toepassing;
- b. de activiteiten gebaseerd zijn op gemeenschappelijke technische specificaties die gezamenlijk zijn overeengekomen door de lidstaten of de geassocieerde landen die de actie moeten medefinancieren of die voornemens zijn het uiteindelijke product gezamenlijk aan te schaffen of de technologie gezamenlijk te gebruiken.

Daarnaast kan – in algemene zin – op grond van artikel 17 EDF-verordening een EDF-subsidie ook toegekend worden aan lidstaten voor precommerciële inkoop, wanneer meerdere lidstaten gezamenlijk aanbesteden of hun aanbestedingsprocedures coördineren. Via deze verschillende juridische wegen wordt hetzelfde doel bereikt, namelijk dat EDF-subsidies gezamenlijke aanschaf van militair materieel stimuleren. In het eerder besproken *Strategisch Kompas 2022* spraken de lidstaten af om een wijziging van de EDF-verordening te overwegen om een sterkere stimulans voor gezamenlijke aankoop toe te voegen.⁶⁴

De EDF-verordening stimuleert ook transnationale Europese samenwerking aan de aanbodzijde van de markt. Er is namelijk enkel sprake van een *subsidiabele actie* volgens artikel 10 lid 4 EDF-verordening wanneer deze actie wordt uitgevoerd door ‘entiteiten die samenwerken binnen een consortium waarvan ten minste drie subsidiabele juridische entiteiten die gevestigd zijn in ten minste drie verschillende lidstaten of geassocieerde landen’.

4.2. De GVDB-bevoegdheid en PESCO als basis voor regulering van gezamenlijke militaire aankopen

Het belangrijkste algemene kader voor intergouvernementele samenwerking op defensiegebied is momenteel

PESCO (Permanent Structured Cooperation). De rechtsgrondslag van dit instrument is te vinden in artikel 46 lid 2 VEU, dat deel uitmaakt van het GVDB. Net als bij het GVDB in het algemeen, nemen alle lidstaten behalve Denemarken en Malta deel aan PESCO – alhoewel deelname zoals eerder opgemerkt zal uitbreiden. Om de werking van PESCO binnen het GVDB te begrijpen is het eerst nodig om een begrip te vormen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) waar het onderdeel van uitmaakt.

Als onderdeel van het GBVB is het GVDB deels gebaseerd op de algemene verplichtingen daarvan. Allereerst geldt op grond van artikel 24 lid 3 VEU dat de lidstaten binnen het GVDB dienen te handelen in ‘een geest van loyaliteit en wederzijdse solidariteit’ en zich dienen te onthouden van ‘ieder optreden dat is strijd is met de belangen van de Unie of dat afbreuk zou kunnen doen aan de doeltreffendheid ervan als bundelende kracht in internationale betrekkingen’. In wezen vormt deze eerste verplichting een concretisering van het beginsel van loyale samenwerking zoals vastgelegd in artikel 4 lid 3 VEU. Het is uiteraard onmogelijk om politieke solidariteit kunstmatig te creëren op grond van juridische verplichtingen. In het beste geval kunnen zulke verplichtingen wel bijdragen aan een cultuur van samenwerking.⁶⁵ Als tweede verplichting geldt volgens artikel 32 VEU – in de geest van loyaliteit en solidariteit – dat lidstaten hun internationale optredens onderling afstemmen door onderling te overleggen over ‘elke aangelegenheid van algemeen belang op het gebied van buitenlands en veiligheidsbeleid, ten einde een gemeenschappelijke aanpak te bepalen’. In beginsel lijkt het aan de lidstaten te zijn voorbehouden om te bepalen wanneer er sprake is van een ‘aangelegenheid van algemeen belang’.⁶⁶ Militaire aankopen met een strategische waarde – met name die aankopen die afhankelijkheden van derde landen met zich brengen – lijken hier echter wel voor in aanmerking te komen. De derde algemene verplichting is dat lidstaten op grond van artikel 28 lid 2 VEU gebonden zijn aan de besluiten die de Raad neemt op grond van artikel 28 lid 1 VEU ‘wanneer een internationale situatie een operationeel optreden van de Unie vereist’. Dat het in de praktijk lastig kan zijn om dit te handhaven blijkt bijvoorbeeld uit het besluit van de Raad om wapens aan Oekraïne te leveren binnen dit juridische kader op grond van de Vredesfaciliteit.⁶⁷ Alhoewel alle lidstaten zich met dit besluit aan de verplichting bonden om de doorvoer van wapens naar Oekraïne toe te staan, wordt deze doorvoer structureel geblokkeerd door Hongarije.⁶⁸

63 In tegenstelling tot andere sectoren lijkt overheidsfinanciering van onderzoek en ontwikkeling in de defensiesector ook nauwelijks een positief effect te hebben op private investeringen in onderzoek en ontwikkeling, zie: D. Guellec & B. van Pottelsberghe de la Potterie, ‘The impact of public R&D expenditure on business R&D’, *Economics of Innovation and New Technology* (12) 2003, afl. 3, p. 225-243.

64 *Strategisch Kompas 2022*, p. 38. Dit werd door de Commissie ook al genoemd in: Communication from the Commission, *Commission contribution to European defence*, COM(2022) 60 final, Straatsburg, 15 februari 2022, p. 5-6.

65 Zie hierover: P. Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford: Oxford University Press 2013, p. 61.

66 R. Wessel, ‘Common, Foreign, Security and Defence Policy’, in: R. Wessel & J. Larik, *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, Oxford: Hart Publishing 2020, p. 292.

67 Voor de Vredesfaciliteit, zie: Besluit (GBVB) 2021/509 van de Raad van 22 maart 2021 tot oprichting van een Europese Vredesfaciliteit (*PbEU* 2021, L 102/14). Zie verder hierover: B. Vroeghe, ‘De EU als wapenleverancier: de Europese Vredesfaciliteit in context’, *Nederlands Juristenblad* 2022/686, afl. 11.

68 Deze verplichting blijkt uit: artikel 5 Besluit (GBVB) 2022/338 van de Raad van 28 februari 2022 betreffende een steunmaatregel in het kader van de Europese Vredesfaciliteit voor de levering aan de Oekraïense strijdkrachten van militaire uitrusting en platforms die zijn ontworpen om

Van een meer fundamentele aard dan deze algemene GBVB-verplichtingen is de verplichting tot het verlenen van hulp en bijstand in het geval van een gewapende aanval tegen een van de lidstaten; oftewel de clausele voor collectieve zelfverdediging zoals vastgelegd in artikel 42 lid 7 VEU. Politieke solidariteit in termen van militaire veiligheid hangt uiteindelijk volledig van deze verplichting af. Alhoewel het toevoegen van deze clausele met het Verdrag van Lissabon een zekere volwassenwording van het gemeenschappelijk defensiebeleid toont, ligt het primaat voor militaire veiligheid nog altijd bij collectieve zelfverdediging op grond van het Noord-Atlantisch Verdrag. Dit blijkt allereerst uit artikel 42 lid 7 VEU zelf, nu het vaststelt dat NAVO-verbintenissen ‘voor de lidstaten die er lid van zijn, de grondslag en het instrument van hun collectieve defensie blijven’. De juridische werkelijkheid is dus dat het EU-defensiebeleid ondergeschikt is aan dat van de NAVO. Dit is te meer het geval nu verbintenissen uit het Noord-Atlantisch Verdrag momenteel voor alle lidstaten die lid van beide organisaties zijn de verbintenissen uit de EU-Verdragen voorafgingen en daardoor op grond van artikel 351 VWEU voorrang genieten.⁶⁹

Deze ondergeschiktheid neemt geenszins weg dat het EU-defensiebeleid in de laatste jaren een enorme vlucht heeft genomen. Dit blijkt met name uit PESCO en de momenteel zestig militaire samenwerkingsprojecten die hier onderdeel van uitmaken.⁷⁰ Deze projecten variëren van een project aangaande militaire mobiliteit waar 24 lidstaten aan deelnemen tot een project waarbinnen Frankrijk en Italië samen een prototype voor een fregat ontwerpen en ontwikkelen. In de toekomst kunnen ook derde landen gaan deelnemen aan deze projecten.⁷¹ Bij projecten die betrekking hebben op industriële ontwikkeling zal er doorgaans ook gezamenlijk worden aangeschaft. Het bijzondere aan PESCO zijn naast de vele projecten de ‘ambitieuze en verdergaande gemeenschappelijke verbintenissen’. Net als binnen de NAVO worden bondgenootschappelijke verplichtingen in vredetijd – dat wil zeggen in tijden dat collectieve zelfverdediging niet is ingeroepen – hierdoor meer expliciet gemaakt. Deze verbintenissen vormen een concretisering van hetgeen al in artikel 2 Protocol nr. 10 van het Verdrag

van Lissabon was vastgesteld. Hieronder vallen bijvoorbeeld streefcijfers met betrekking tot militair materieel; waaronder het regelmatig verhogen van de defensiebegrotingen, het verhogen van het aandeel investeringen in militair materieel tot 20% van de totale uitgaven en het aandeel defensieonderzoek en -technologie tot 2% van de totale uitgaven.⁷² Daarnaast hebben de PESCO-lidstaten zich verbonden om deze uitgaven vaker te doen binnen gezamenlijke projecten, mogelijk gesteund via het EDF, die ‘de Europese defensie-industrie concurrerende maken via een passend industriebeleid waarbij onnodige overlapping wordt voorkomen’ en dat deze samenwerkingsprogramma’s en de aankoopstrategieën van de PESCO-lidstaten ‘een positief effect hebben op de Europese industriële en technologische defensiebasis’.⁷³ Deze verbintenissen zijn echter niet heel effectief gebleken. Er was tussen 2017 en 2020 inderdaad sprake van een gematigde verhoging van de defensie-uitgaven van de deelnemende lidstaten, die nu doorzet naar een verhoging tot de NAVO-norm van 2% van het bruto nationaal product in veel lidstaten. Het aandeel van uitgaven binnen gezamenlijke projecten daalde echter juist van 20% naar 11%.⁷⁴ Alhoewel PESCO effectief lijkt te zijn in het creëren van een platform voor samenwerkingsprojecten, waarbinnen het Europees Defensieagentschap (EDA)⁷⁵ en de Europese Dienst voor extern optreden (EDED) dienst doen als algemeen secretariaat, is het vooralsnog weinig effectief gebleken in het beïnvloeden van de strategische keuzes die lidstaten maken in hun aankoopbeleid. Het distilleren van algemene normen voor gezamenlijke militaire aankopen van de lidstaten uit de *ambitieuze en verdergaande gemeenschappelijke verbintenissen* van PESCO is mede daardoor onmogelijk.

4.3. De toekomstplannen van de Europese Commissie

Zoals eerder uiteengezet heeft de Commissie sinds de jaren negentig ingezet op het reguleren van militaire aankopen binnen de kaders van de interne markt, wat resulteerde in Richtlijn 2009/81/EG. Gezamenlijke militaire aankopen zijn echter, zoals gezegd, in vrij algemene zin van de aanbestedingsverplichtingen van de richtlijn

te doden (*PbEU* 2022, L 60/1). Zie over de blokkade van Hongarije ook: P. Koutrakos, ‘The European Peace Facility and the EU’s support to the Ukrainian Armed Forces’, *EU Law Live Weekend Edition* 2022, afl. 92, p. 22.

69 Zie hierover: E. Manunza, N. Meershoek & L. Senden, *Het Ecosysteem voor de militair-logistieke capaciteiten van de adaptieve Krijgsmacht. In het licht bezien van het NAVO-Verdrag, de EU-Verdragen en het nationale aanbestedings- en mededingingsrecht*, Utrecht University Centre for Public Procurement & RENFORCE 2020, p. 21 en Meershoek 2021, p. 839-840.

70 Voor een overzicht van de projecten, zie de PESCO-website: <https://www.pesco.europa.eu>.

71 Besluit (GBVB) 2020/1639 van de Raad van 5 november 2020 tot vaststelling van de algemene voorwaarden op grond waarvan derde staten bij wijze van uitzondering kunnen worden uitgenodigd om deel te nemen aan afzonderlijke Pesco-projecten (*PbEU* 2020, L 371/3).

72 Bijlage nr. 1-5 Besluit (GBVB) 2017/2315 van de Raad van 11 december 2017 tot instelling van de permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) en tot opstelling van de lijst van deelnemende lidstaten (*PbEU* 2017, L 331/57) (hierna: Besluit (GBVB) 2017/2315).

73 Bijlage nr. 3, nr. 19 en nr. 20 Besluit (GBVB) 2017/2315.

74 *Defence Data* 2019-2020, p. 11.

75 Het Europees Defensieagentschap werd opgericht in 2004, wat sinds het Verdrag van Lissabon ook is vastgelegd in artikel 42 lid 3 en artikel 45 VEU. Dit agentschap heeft een brede taakstelling die onder andere betrekking heeft op het helpen van de lidstaten in het vaststellen van de na te streven militaire vermogens alsmede het coördineren van samenwerkingsprogramma’s binnen de intergouvernementele kaders van het GVDB. Aan de ene kant kan beargumenteerd worden dat de bevoegdheden van dit agentschap – door het intergouvernementele karakter – veel te beperkt zijn om haar doelstellingen te bereiken en dat supranationale regulering de voorkeur heeft, zie: M. Trybus, ‘The New European Defence Agency: A Contribution to a Common European Security and Defence Policy and a Challenge to the Community Acquis?’, *Common Market Law Review* (43) 2006, afl. 3, p. 667-703. Zoals ik in een eerdere bijdrage argumenteerde, zou echter juist vanwege het intergouvernementele karakter van EDA’s bevoegdheden dit agentschap het primaat moeten hebben over het reguleren van militaire aankopen, nu de internemarktlogica daar ongeschikt voor is en de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten op het gebied van militaire veiligheid dit vereist, zie: Meershoek 2022.

uitgezonderd. Het beleid van de Commissie is zich in de laatste jaren wel steeds meer gaan richten op het stimuleren van gezamenlijke aankopen. Nu de richtlijn niet – of nauwelijks – werkt, lijkt de Commissie het stimuleren van gezamenlijke aankopen als het beste alternatieve middel voor een meer geïntegreerde markt te zien.

In de Communicatie van februari 2022 – vlak voor de Russische invasie van Oekraïne – kondigde de Commissie plannen aan om een btw-uitzondering voor gezamenlijke aanschaf van militair materieel, nieuwe financieringsinstrumenten en een wijziging van de EDF-verordening te gaan voorstellen.⁷⁶ In de gezamenlijke Communicatie met de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid van mei 2022 – enkele maanden na de invasie – reiken de ambities van de Commissie nog een stuk verder. Op korte termijn zal er een Defence Joint Procurement Task Force worden opgezet om de kortetermijnbehoeften van de lidstaten op het gebied van militair materieel te coördineren; met name om destructieve concurrentie tussen de lidstaten voor schaarse militaire goederen te voorkomen.⁷⁷ Voor de iets langere korte termijn wordt er een instrument aangekondigd om de gezamenlijke aanschaf verder te stimuleren door middel van financiële steun.⁷⁸

De Commissie heeft inmiddels een voorstel gedaan voor een dergelijk stimuleringsinstrument met een begroting van 500 miljoen euro vanuit het Uniebudget voor de periode 2022-2024.⁷⁹ Op het eerste oog lijkt dit in spanning te zijn met artikel 41 lid 2 VEU, nu deze bepaling vaststelt dat beleidsuitgaven in het kader van het GVDB ‘die voortvloeien uit operaties die gevolgen hebben op militair of defensiegebied’ niet ten laste van de Uniebegroting mogen komen, maar ten laste van de lidstaten zonder dat ze tot bijdrage aan dergelijke uitgaven verplicht kunnen worden. Er zou beargumenteerd kunnen worden dat de voorgestelde rechtsgrondslag voor dit instrument in artikel 173 VWEU – de EU-bevoegdheid voor industriebeleid – losstaat van beleidsuitgaven voor militaire operaties binnen de kaders van het GVDB. De Commissie koppelt dit instrument echter tegelijkertijd nadrukkelijk aan GVDB-instrumenten zoals de Vredesfaciliteit, PESCO en het Defensieagentschap.⁸⁰ De indruk ontstaat daardoor dat dit stimuleringsinstrument een indirecte financiering van GVDB-activiteiten betreft, waardoor het ook als een (onrechtmatige) omzeiling van artikel 41 lid 2 VEU zou kunnen worden aangemerkt.⁸¹ Daarnaast zijn er door Zweden ook bezwaren gemaakt die betrekking hebben op het beginsel van subsidiariteit.⁸²

Op de langere termijn stellen de Commissie en de hoge vertegenwoordiger voor om een *joint EU defence program-*

ming and procurement function te creëren.⁸³ Naast het versterken van de coördinatie van de defensiebehoeften van de lidstaten zou een dergelijke *procurement function* als aankoopcentrale voor de lidstaten kunnen optreden. Alhoewel dit ambitieus klinkt, lijkt het op het eerste oog niet wezenlijk te verschillen van bestaande mechanismen voor gezamenlijke aankopen zoals binnen de OCCAR en de NSPA waarbinnen de aankopen ook door een intergouvernementeel orgaan worden uitgevoerd.

5. Slotbeschouwing

De aanbestedingsrichtlijn op defensie- en veiligheidsgebied is ruim dertien jaar na vaststelling geen effectief middel gebleken voor de grote uitdagingen waar de krijgsmachten in de Europese Unie voor staan. Door de oorlog in Oekraïne is de urgentie van effectieve samenwerking op het gebied van militaire aankopen tussen de lidstaten toegenomen, terwijl de richtlijn aankoop samenwerking juist grotendeels heeft uitgezonderd van diens reikwijdte. Ondertussen lijkt de Commissie het probleem op te willen lossen met aanvullende instrumenten om samenwerking te stimuleren door subsidies te verstrekken aan samenwerkingsprojecten uit de EU-begroting, in eerste instantie voor onderzoek en ontwikkeling via het Europees Defensiefonds, maar in de nabije toekomst ook direct voor gezamenlijke aankopen via het voorgestelde stimuleringsinstrument en een btw-uitzondering. Deze financiële instrumenten dragen echter niet bij aan het oplossen van het structurele probleem van het ontbreken van één coherente regulering voor militaire aankopen van de lidstaten. Er zal veel onduidelijkheid blijven bestaan over de mate waarin lidstaten de aanbestedingsrichtlijn nog wel dienen toe te passen, te meer zolang handhaving uitblijft. Om dit probleem op te lossen zal allereerst, zoals ik reeds in een andere bijdrage heb bepleit, de rechtsgrondslag van de richtlijn binnen het internemarktrecht moeten worden heroverwogen en gekozen moeten worden voor een algemene regulering van militaire aankopen inclusief aankoop samenwerking binnen de kaders van het GVDB. Zolang de Commissie niet bereid is de (te) grote reguleringsambitie van complete economische integratie iets te temperen en de lidstaten zich comfortabel blijven voelen in het daardoor ontstane idee van een juridisch ‘grijs gebied’ zullen er geen structurele verbeteringen plaatsvinden in de regulering.

76 Communication from the Commission, *Commission contribution to European defence*, COM(2022) 60 final, Straatsburg, 15 februari 2022, p. 6-9.

77 *Joint Communication: on the Defence Investment Gaps Analysis and the Way Forward*, JOIN(2022) 24 final, Brussel, 18 mei 2022, p. 8.

78 *Joint Communication: on the Defence Investment Gaps Analysis and the Way Forward*, JOIN(2022) 24 final, Brussel, 18 mei 2022, p. 9.

79 European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the European defence industry Reinforcement through common Procurement Act*, COM(2022) 349 final, Brussel, 19 juli 2022, artikel 4.

80 *Joint Communication: on the Defence Investment Gaps Analysis and the Way Forward*, JOIN(2022) 24 final, Brussel, 18 mei 2022, p. 9-10.

81 In minder sterke mate zou dit ook over het EDF gesteld kunnen worden. Zie: A Fischer-Lescano, *Legal Issues Relating to the Establishment of a European Defence Fund (EDF)*, Expert Report for the GUE/NGL Parliamentary Group in the EP, 30 november 2018, p. 17-25.

82 Zie: Sveriges Riksdag, ‘EU proposal for a common defence procurement act goes too far’, riksdagen.se, 12 oktober 2022, <https://www.riksdagen.se/en/news/2022/okt/12/eu-proposal-for-a-common-defence-procurement-act-goes-too-far>.

83 *Joint Communication: on the Defence Investment Gaps Analysis and the Way Forward*, JOIN(2022) 24 final, Brussel, 18 mei 2022, p. 11.