



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 1. Dezember 2016
(OR. en)

15138/16

MI 772
COMPET 638
POLARM 8
CFSP/PESC 990
COARM 219

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	30. November 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 760 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Bewertung der Richtlinie 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 760 final.

Anl.: COM(2016) 760 final



Brüssel, den 30.11.2016
COM(2016) 760 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Bewertung der Richtlinie 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom
6. Mai 2009 zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche
Verbringung von Verteidigungsgütern**

{SWD(2016) 398 final}

Bewertung der Richtlinie 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern

1. Einführung

Mit der am 6. Mai 2009 erlassenen Richtlinie 2009/43/EG¹ soll die Funktionsweise des europäischen Marktes für Verteidigungsgüter verbessert, die Integration der Lieferketten für Verteidigungsgüter in der EU gefördert und die Versorgungssicherheit durch eine Vereinfachung der Vorschriften und Verfahren für die innergemeinschaftlichen Verbringungen von Verteidigungsgütern erhöht werden.

Gemäß Artikel 17 der Richtlinie muss die Kommission das Parlament und den Rat über die Überprüfung der Umsetzung der Richtlinie unterrichten. Falls erforderlich, sollte dem Bericht ein Legislativvorschlag beigefügt werden. Zu diesem Zweck hat die Kommission die Richtlinie überprüft, um zu ermitteln, ob und inwieweit die Ziele der Richtlinie, auch in Bezug auf das Funktionieren des Binnenmarktes, erreicht wurden. Wie in Artikel 17 gefordert, überprüfte die Kommission die Anwendung aller entscheidenden Bestimmungen der Richtlinie, einschließlich derjenigen zur Zertifizierung (Artikel 9), zu Ausfuhrbeschränkungen (Artikel 10), zu Zollverfahren (Artikel 11), zum Informationsaustausch (Artikel 12) und zu Schutzmaßnahmen (Artikel 15).

Gemäß Artikel 17 bewertete die Kommission die Auswirkungen der Richtlinie auf die Entwicklung eines **europäischen Marktes für Verteidigungsgüter** (EDEM) und der **europäischen verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis** (EDTIB) sowie in Bezug auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Die Bewertung der Richtlinie findet drei Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist statt, sodass sich schwer abschätzen lässt, ob die langfristigen Ziele der Richtlinie erreicht wurden. Daher stehen bei dieser Bewertung vielmehr die Umsetzung der Richtlinie sowie die planmäßige Erfüllung der darin festgelegten Ziele im Mittelpunkt.

Zur Unterstützung ihrer Arbeit hat die Kommission eine externe Studie² zur Analyse der Umsetzung der Richtlinie und zur Bewertung ihrer Funktionsweise in Auftrag gegeben.

Im Rahmen der Bewertung wurden Daten von relevanten Behörden der Mitgliedstaaten, Rüstungsunternehmen, Industrieverbänden und sonstigen Interessenträgern gesammelt und analysiert. Um einen Mangel an verfügbaren Daten und eine geringe Beteiligung bei öffentlichen Konsultationen weitgehend zu verhindern, wurde europaweit eine Reihe von Workshops mit Interessenträgern organisiert. Alle Mitgliedstaaten, insbesondere die „Letter-

¹ ABl. L 146 vom 10.6.2009, S. 1.

² http://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/defence-firearms-directives_de

of-Intent“-Länder³, und Industrieverbände lieferten zusätzliche Beiträge und Feedback zu den vorläufigen Feststellungen. Vorschläge für Folgemaßnahmen wurden mit dem nach Artikel 14 der Richtlinie eingerichteten Ausschuss zur innergemeinschaftlichen Verbringung von Verteidigungsgütern erörtert.

In diesem Bericht werden die wichtigsten Ergebnisse der Bewertung und ein Vorschlag zum zukünftigen Vorgehen vorgestellt. Dem Bericht wird eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD) mit ausführlicheren Ergebnissen beigelegt.

2. Ziel und wichtige Bestimmungen der Richtlinie

Vor Erlass der Richtlinie wurde bei der Genehmigungspraxis der Mitgliedstaaten größtenteils nicht zwischen der Ausfuhr dieser Güter aus der EU und ihrem Umlauf innerhalb der EU unterschieden. In beiden Situationen mussten Lieferanten die gleiche Art von Einzelgenehmigung beantragen. Diese Genehmigungen wurden in fast allen Fällen von Verbringungen innerhalb der EU positiv beschieden.

Angesichts dessen wurden mit der Richtlinie Instrumente zur Vereinfachung der Verbringung von Verteidigungsgütern innerhalb des EU-Marktes eingeführt. Für die Verbringung von Verteidigungsgütern zwischen Mitgliedstaaten ist eine vorherige Genehmigung im Land des Lieferanten erforderlich, und nur eine Lizenz wird für die gesamte innergemeinschaftliche Verbringung benötigt, d. h. es ist keine weitere Genehmigung für die Durchfuhr durch einen anderen Mitgliedstaat oder den Zugang zu diesem erforderlich. Die Richtlinie ermöglicht es Mitgliedstaaten jedoch auch, Verbringungen von der Verpflichtung zur vorherigen Genehmigung in bestimmten Situationen auszunehmen, wenn z. B.:

- der Lieferant oder Empfänger eine Regierungsstelle oder Teil der Streitkräfte ist;
- die Lieferungen von der EU, der NATO, der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) oder anderen zwischenstaatlichen Organisationen in Erfüllung ihrer Aufgaben getätigt werden;
- die Verbringung für die Umsetzung eines Rüstungskooperationsprogramms zwischen Mitgliedstaaten oder als Teil humanitärer Hilfe erforderlich ist.

In der Richtlinie sind drei Arten von Genehmigungen zur innergemeinschaftlichen Verbringung vorgesehen:

³Das „Letter of Intent“-Rahmenabkommen wurde im Jahr 2000 zwischen den Verteidigungsministern von Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Schweden und dem Vereinigten Königreich mit dem Ziel geschlossen, einen politischen und rechtlichen Rahmen zur Erleichterung der Umstrukturierung und der Tätigkeit der europäischen Rüstungsindustrie zur Förderung einer wettbewerbsfähigeren und stabileren EDTIB auf dem globalen Rüstungsmarkt.

- Allgemeingenehmigungen (GLT). Hierbei handelt es sich um „offene Genehmigungen“ mit *Ex-post*-Überprüfung, die eine im Voraus festgelegte Palette an Gütern an bestimmte Empfänger zu einem bestimmten Zweck abdecken. Hier ist kein vorheriger Antrag erforderlich. Die Lieferanten müssen jedoch die zuständigen Behörden in ihren Mitgliedstaaten informieren, wenn sie die erstmalige Verwendung einer Allgemeingenehmigung beabsichtigen.
- Globalgenehmigungen (GloTL) Für diese ist eine *Ex-ante*-Überprüfung erforderlich und im Rahmen dieser Genehmigung sind mehrere Lieferungen einer Kategorie von Gütern an einen oder mehrere Empfänger in anderen Mitgliedstaaten in einem bestimmten Zeitraum möglich;
- Einzelgenehmigungen (ITL) Diese gelten für die Verbringung einer festgelegten Menge an festgelegten Gütern an einen Empfänger in einem anderen Mitgliedstaat.

Gemäß der Richtlinie sind mindestens vier Arten von Allgemeingenehmigungen in den Mitgliedstaaten für die Verbringung an (i) Streitkräfte, (ii) zugelassene Rüstungsunternehmen, (iii) zum Zwecke von Vorführungen, Gutachten und Ausstellungen und (iv) zur Reparatur oder Wartung zu veröffentlichen.

Die zweite Art von Allgemeingenehmigung kann nur von einem Lieferanten genutzt werden, wenn der Empfänger der Verteidigungsgüter nach Artikel 9 der Richtlinie zertifiziert ist. Weitere Anforderungen sind in der *Zertifizierungsempfehlung*⁴ enthalten. Durch die Zertifizierung wird die Vertrauenswürdigkeit des Empfängers gegenüber der Ausfuhrkontrollbehörde in den für die Ausstellung der *ex post* überprüften Allgemeingenehmigung verantwortlichen Mitgliedstaaten sichergestellt. Dadurch wird nachgewiesen, dass das Unternehmen über das zur Erfüllung der Ausfuhrkontrollvorschriften notwendige interne System und Personal verfügt. Die Kommission hat eine öffentlich zugängliche Liste der von den Mitgliedstaaten zertifizierten Empfänger unter dem Namen CERTIDER erstellt.⁵

Gemäß Artikel 10 der Richtlinie müssen die Empfänger von Verteidigungsgütern bei der Beantragung einer Ausfuhrgenehmigung gegenüber ihrer zuständigen Behörde etwaige in der ursprünglichen Verbringungsgenehmigung festgelegte Ausfuhrbeschränkungen angeben und bestätigen, dass sie diese eingehalten haben (einschließlich der Erklärung, dass sie die erforderliche Zustimmung des Ursprungsmitgliedstaates gegebenenfalls eingeholt haben). Gemäß Artikel 11 müssen Exporteure den zuständigen Zollstellen alle erforderlichen Ausfuhrgenehmigungen zur Verfügung stellen. Ferner ist es einem Mitgliedstaat gemäß diesem Artikel gestattet, unter bestimmten Umständen die Ausfuhr der im Rahmen einer Genehmigung aus einem anderen Mitgliedstaat bezogenen Verteidigungsgüter, die

⁴ ABl. L 11 vom 15.1.2011, S. 62.

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

Bestandteil anderer Verteidigungsgüter geworden sind, aus seinem Hoheitsgebiet auszusetzen oder, falls erforderlich, auf andere Weise zu verhindern, dass sie die EU von seinem Hoheitsgebiet aus verlassen. Artikel 12 bezieht sich dabei auf die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den zuständigen nationalen Behörden. Artikel 15 beschäftigt sich mit den Schutzmaßnahmen, mit denen die Einhaltung durch Empfänger aus einem anderen Mitgliedstaat im Fall von Bedenken geprüft werden soll.

Der sachliche Anwendungsbereich der Richtlinie wird durch eine im Anhang enthaltene Liste der Verteidigungsgüter festgelegt.

3. Umsetzung und Anwendung

Die Richtlinie trat im Jahr 2009 in Kraft und sollte bis zum 30. Juni 2011 umgesetzt werden. Sie findet seit dem 30. Juni 2012 Anwendung. Bisher wurde sie von allen Mitgliedstaaten umgesetzt, wenngleich mit einigen Verzögerungen. Bis 2012 hatten lediglich 20 Mitgliedsstaaten die Kommission nationale Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt.⁶

Die neuen Genehmigungsoptionen und Zertifizierungen wurden langsamer als erwartet aufgegriffen. Laut den verfügbaren Informationen haben nur 19 Mitgliedstaaten die gemäß der Richtlinie erforderlichen Allgemeingenehmigungen veröffentlicht, mindestens zwei Mitgliedstaaten bieten gegenwärtig keinerlei Allgemeingenehmigungen und mindestens vier Mitgliedstaaten bieten nicht alle vier Arten von Allgemeingenehmigungen an. Darüber hinaus besitzt ca. die Hälfte der Mitgliedstaaten noch keinerlei Erfahrung mit dem Zertifizierungsverfahren (d. h. es gibt keine zertifizierten Unternehmen) und mindestens ein Mitgliedstaat muss noch ein voll funktionsfähiges System zur Zertifizierung von Rüstungsunternehmen einführen.⁷ Auch der Umfang, in dem mögliche Ausnahmen von vorherigen Genehmigungen übernommen wurden, variiert stark zwischen den Mitgliedstaaten, wenngleich die Umsetzung der Ausnahmen im Rahmen der Richtlinie nicht zwingend ist.

Die Unterschiede bei der Umsetzung der Richtlinie stellen erhebliche Hindernisse bei deren wirksamer Anwendung dar, wie in der folgenden Analyse gezeigt wird. Dies führte zu:

- einer langsamen und unvollständigen Anwendung in einzelnen Mitgliedstaaten;
- einer allgemein mangelnden Harmonisierung der Anforderungen und Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten;

⁶ COM(2012) 359.

⁷ Es stehen nicht für alle Mitgliedstaaten vollständige Informationen zur Verfügung.

- sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Beschränkungen in Bezug auf die von den Mitgliedstaaten veröffentlichten Allgemeingenehmigungen.

4. Zentrale Ergebnisse der Bewertung

a. Die Wirksamkeit der Richtlinie – die Nutzung im Allgemeinen, die Anwendung der wichtigsten Bestimmungen und Beschränkungen für eine wirksame Anwendung

Die Verwendung von Globalgenehmigungen und Allgemeingenehmigungen als wichtigste neue Instrumente der Richtlinie hat mit deren Anwendung zugenommen. Sie liegt jedoch nach wie vor hinter den anfänglichen, im Rahmen der Folgenabschätzung ermittelten Erwartungen, wobei große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen.

Beispielsweise wurden zwischen 2012 und 2014 in 21 Mitgliedstaaten (für die vollständige Daten zur Verfügung stehen) jedes Jahr **500 bis 600 Globalgenehmigungen** erteilt. In fünf Mitgliedstaaten wurden hingegen im Prüfungszeitraum keinerlei Globalgenehmigungen erteilt, während vier von ihnen jeweils fast oder mehr als 200 Globalgenehmigungen erteilten.

Bei den **Allgemeingenehmigungen** wurden es im bewerteten Zeitraum in den 24 Mitgliedstaaten, für die vollständige Daten vorliegen, **1475 Mitteilungen einer erstmaligen Nutzung gemeldet**, wenngleich die Bandbreite groß war: In 11 Mitgliedstaaten wurden keine Mitteilungen erfasst, in drei Mitgliedstaaten dagegen mehr als 100. Die Zahl der Transaktionen im Rahmen von Allgemeingenehmigungen hat im Laufe der Zeit erheblich zugenommen (wenngleich lediglich acht Mitgliedstaaten diesbezüglich Daten zur Verfügung stellen konnten). In Deutschland erhöhten sich z. B. die gemeldeten Transaktionen im Rahmen von Allgemeingenehmigungen von 71 (2012) auf 1769 (2013) bzw. 4884 (2014).

Des Weiteren gibt es auch unterschiedliche Trends zwischen den vier in der Richtlinie vorgeschriebenen Allgemeingenehmigungen. Bei den Mitteilungen einer ersten Nutzung von Allgemeingenehmigungen für Vorführungen und Reparaturen verzeichnete man raschere, bei denen Allgemeingenehmigungen für Streitkräfte dagegen langsamere Zuwächse. Nur im Fall von Allgemeingenehmigungen für zertifizierte Empfänger gingen die Registrierungen von 2013 zu 2014 tatsächlich zurück. Letztere wird darüber hinaus im Vergleich zu den anderen drei Allgemeingenehmigungen am wenigsten verwendet.

Die **große Mehrzahl der Verbringungen** (ca. 89 %) **erfolgt nach wie vor im Rahmen von Einzelgenehmigungen**, und nur ein kleiner Teil wurde mit Globalgenehmigungen (unter 5 %) und Allgemeingenehmigungen (unter 10 %) durchgeführt. Einzelgenehmigungen sollten ursprünglich durch die neuen Instrumente ersetzt werden, sie stellen jedoch weiterhin die Hauptform der Verbringungsgenehmigungen in Europa.

Die Inanspruchnahme von Ausnahmen durch eine vorherige Genehmigung variiert stark: Einige Mitgliedstaaten nutzen alle durch die Richtlinie verfügbaren Ausnahmemöglichkeiten,

wohingegen andere nur wenige Optionen und wieder andere gar keine Wahlmöglichkeiten nutzen.

Die Nutzung von Zertifizierungen, die hauptsächlich auf Integratoren ausgerichtet sind (im Gegensatz zu Zulieferern), erfolgte **langsamer und in geringerem Umfang** als erwartet. Auch wenn die Anzahl an zertifizierten Unternehmen seit 2012 stetig gestiegen ist, wurden europaweit nur 55 Unternehmen zertifiziert. Davon hat die Hälfte ihren Sitz in nur zwei Mitgliedstaaten (Deutschland (14) und Frankreich (12)), während es in der Hälfte der Mitgliedstaaten überhaupt keine zertifizierten Unternehmen gibt. In den Augen der Industrie ist das Zertifizierungsverfahren kosten- und zeitaufwendig. Das von den zertifizierten Unternehmen wahrgenommene Kosten-Nutzen-Verhältnis⁸ wird unweigerlich durch die geringe Inanspruchnahme der Allgemeingenehmigungen durch die Handelspartner der zertifizierten Unternehmen geschwächt. In einigen Fällen hat der Lieferant seinen Sitz in einem Mitgliedstaat, in dem die konkrete Form einer Allgemeingenehmigung für zertifizierte Empfänger nicht oder nur mit erheblichen Restriktionen hinsichtlich der Genehmigungsbedingungen (beispielsweise für die Wiederausfuhr) zur Verfügung steht.

Auch Unterschiede bei der Umsetzung des Zertifizierungsprogramms könnten einer Inanspruchnahme im Wege stehen, da dadurch Verwirrung und Unsicherheit in der Industrie entsteht. Unternehmen bevorzugen möglicherweise die Anwendung bekannter Verfahren, die ihnen bereits in der Zeit vor der Richtlinie zur Verfügung standen, gegenüber dem recht strengen neuen Zertifizierungsverfahren.

Bei der Bewertung wurde eine Reihe von **Hindernissen für die wirksame Anwendung** der Richtlinie ermittelt, die entweder auf die Bestimmungen oder die Umsetzung zurückzuführen sind. Ein großes Problem, auf von den Interessenträgern hingewiesen wurde, bestand in der in allen Mitgliedstaaten mangelnden Harmonisierung bei der Umsetzung der Allgemeingenehmigungen. Die von Mitgliedstaaten veröffentlichten Allgemeingenehmigungen variieren deutlich in Bezug auf die Güter und Komponenten, die im Rahmen der Allgemeingenehmigungen verbracht werden können, sowie in Bezug auf die für die Verbringungen geltenden Bedingungen. Dadurch verringert sich die Attraktivität für die Industrie. Ein weiteres Hindernis stellt die Verlagerung der Haftung (von den Behörden auf die Wirtschaftsteilnehmer) dar, wodurch neue Allgemeingenehmigungen, insbesondere durch KMU, als höheres Risiko wahrgenommen werden. Ein wesentliches Hindernis für die Zertifizierung ist die persönliche Haftungspflicht für Führungskräfte in Bezug auf Ausfuhr-/Verbringungskontrollen.

Ein weiteres Hindernis entsteht dadurch, dass insbesondere bei den KMU die im Rahmen der Richtlinie verfügbaren Instrumente und deren Nutzen für die Industrie in den einzelnen Mitgliedstaaten kaum bekannt sind. Beispielsweise könnten Unternehmen den Zeit- und

⁸ Wie bei jedem Netzwerk sind die Leistung und das Kosten-Nutzen-Verhältnis in der Anfangsphase geringer und sollten sich exponentiell verbessern, sobald eine kritische Nutzergrenze überschritten wurde.

Verwaltungsaufwand durch die Verwendung von Allgemeingenehmigungen bei der Verbringung von Lieferungen an zertifizierte Unternehmen reduzieren.

Eine weitere indirekte Beschränkung zum Umlauf von Verteidigungsgütern in der EU ist auf das Ausfuhrkontrollsystem der Mitgliedstaaten zurückzuführen, das durch den Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP⁹ geregelt wird. Mitgliedstaaten neigen dazu, spätere Ausfuhren in ihren nationalen Allgemeingenehmigungen zu untersagen, wodurch dieses Instrument für die Industrie an Attraktivität verliert.

Insgesamt wurden in der Richtlinie ehrgeizige Ziele gesetzt, durch die teilweise lange etablierte und eingefahrene Arbeitsweisen geändert werden mussten. Die erfolgreiche Anwendung erhielt in den Mitgliedstaaten Unterstützung, in denen die bestehenden Genehmigungsprogrammen nur geringfügig geändert wurden (wenn z. B. bereits ein offenes Genehmigungssystem bestand), in denen großes Interesse an den stattfindenden Änderungen herrschte und diesen viel Aufmerksamkeit geschenkt wurde und in denen ein Informations- und Beratungsangebot zur Erleichterung des Übergangs zur Verfügung stand. Da die Umsetzung der Hauptpunkte der Richtlinie in einigen Ländern jedoch noch aussteht, lässt sich die tatsächliche EU-weite Anwendung schwer bewerten.

Die Kommission liegen einige vage Hinweise der Industrie über praktische Schwierigkeiten bei den Zollverfahren nach Artikel 11 der Richtlinie vor. Bei der im Rahmen der Bewertung durchgeführten Studie wurden diesbezüglich jedoch keinerlei Nachweise erbracht.

Es wurden keine spezifischen Probleme hinsichtlich der Umsetzung der Artikel 10, 12 und 15 ermittelt.

b. Auswirkungen auf den europäischen Markt für Verteidigungsgüter und die europäische verteidigungstechnologische und -industrielle Basis

Die Richtlinie bietet einen Rahmen zur Harmonisierung und trug zu Schaffung ähnlich strukturierter nationaler Lizenzierungssysteme bei, dennoch ist sie in ihrer Auslegung hinreichend offen und flexibel, sodass es grundsätzlich nach wie vor 28 verschiedene Lizenzierungssysteme in Europa gibt. Ein Beispiel hierfür ist die unterschiedliche Auslegung von „weniger sensiblen Gütern“ auf nationaler Ebene, die in den Anwendungsbereich von Allgemeingenehmigungen aufgenommen werden sollte. Diese und weitere Abweichungen bei der Anwendung tragen nicht zum Erreichen eines offenen EDEM bei.

Die Bewertung der Auswirkungen der Richtlinie auf die Entwicklung der EDTIB und des EDEM ist schwierig. In den meisten Mitgliedstaaten handelt es sich bei Verbringungen um einen geringen, wenn auch nicht vernachlässigbaren, Teil des gesamten Rüstungshandels. Im

⁹ Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern (ABl. L 335, vom 13.12.2008, S. 99).

Jahr 2013 beliefen sich die Verbringungen auf 26 % des gesamten Rüstungshandels in der EU.

Da die Richtlinie erst seit Kurzem gilt, sind die Auswirkungen auf die Entwicklung der EDTIB noch nicht erkennbar. Insgesamt ist mehr Zeit erforderlich, um die entsprechenden Vorteile erkennen zu können.

Darüber haben auch andere Faktoren, wie der sich in der EU abzeichnende stetige Rückgang der Rüstungsinvestitionen¹⁰ seit der Finanz- und Wirtschaftskrise starke Auswirkungen. Entgegen den Erwartungen gaben einige Interessenträger an, dass dies zu einer Renationalisierung der Lieferketten geführt hat, was der ursprünglich mit der Richtlinie angestrebten Defragmentierung der Märkte abträglich wäre.

Darüber hinaus ist die Rüstungsbranche von Zyklen und Verschiebungen gekennzeichnet, zu denen es nicht mit zwingender Regelmäßigkeit kommt und die üblicherweise auf mehr als einen Grund zurückzuführen sind. Daher ist große Vorsicht geboten, wenn wir eine Verschiebung der Richtlinie zuschreiben, die erst seit drei Jahren (oder in einigen Mitgliedstaaten weniger lange) in Kraft ist. Darüber hinaus ändern sich Lieferketten eher langsam. Ein Hauptauftragnehmer benötigt einen guten Grund und Zeit, um seine Lieferanten zu wechseln. Eine Vereinfachung der Verbringungsverfahren allein ist kein ausreichender Grund, um eine solche Veränderung in Erwägung zu ziehen.

Einige der zuständigen Behörden betonten, dass die Bestimmungen der Richtlinie – unabhängig davon, wie unvollkommen sein mögen – den Bedürfnissen der Unternehmen gerecht werden und zu einer höheren Produktivität durch eine Verringerung des Verwaltungsaufwands führen. Die positiven Auswirkungen auf die EDTIB sind vor allem für kleinere Länder erkennbar. Mehrere Befragte erwähnten auch, dass ein Binnenmarkt für (weniger sensible) Güter ermöglicht wurde, technisch hoch entwickelte Güter davon jedoch nach wie vor noch ausgeschlossen sind.

Die globale Sicht auf die Wettbewerbsfähigkeit, und insbesondere transatlantische Entwicklungen, spielen auch eine Rolle. Viele Rüstungsunternehmen sind der Ansicht, dass kürzlich erfolgte Reformen zu US-Ausfuhrkontrollen, durch die die Ausfuhr einer Reihe von Rüstungsgütern und -teilen erleichtert wurde, zu einer Ungleichbehandlung von US- und europäischen Unternehmen geführt haben, da sie den US-Exporteuren einen regulatorischen Vorteil verschafft haben.

Entsprechend wirkte sich die Richtlinie auf die Versorgungssicherheit bei Verteidigungsgütern geringfügig positiv aus. Sie könnte jedoch durch eine Steigerung der Transparenz zu noch mehr Versorgungssicherheit beitragen, d. h. Auftraggeber oder Käufer

¹⁰ Dieser Trend begann mit einem extremen realen Rückgang um 11,6 % im Jahr 2011, auf den ein weiterer starker realer Rückgang um 9,1 % im Jahr 2014 folgte; vgl. Defence Data 2014, veröffentlicht von der Europäischen Verteidigungsagentur.

könnten, wenn sie die Genehmigungssysteme der Mitgliedstaaten kennen, sich auf die Zuverlässigkeit der Lieferungen aus anderen Mitgliedstaaten verlassen können. Die Verwendung von Allgemeingenehmigungen anstelle von Einzelgenehmigungen könnte zu einer Verringerung der Vorlaufzeiten und Verwaltungskosten und zu einer Erhöhung der Flexibilität (auf beiden Seiten der Lieferkette bei Allgemeingenehmigungen für zertifizierte Empfänger) führen.

c. Wirtschaftlichkeit

Bisher gibt es noch keine klare Aussage zu den Auswirkungen der Richtlinie auf die Kosten für die beteiligten Parteien insgesamt. Erste Anzeichen und Anhaltspunkte weisen auf eine Kostenreduktion hin. Zuständigen Behörden sind erhebliche Anlaufkosten entstanden, sie gehen jedoch davon aus, dass dies durch geringere laufende Kosten mehr als ausgeglichen wird, wenn Unternehmen vermehrt von Einzelgenehmigungen auf Globalgenehmigungen und Allgemeingenehmigungen umsteigen. Auch Unternehmen sind Anlaufkosten durch die Einweisung in neue Systeme und die Anpassungen daran entstanden, sie erwarten jedoch auch eine Zeit- und Kostenersparnis durch die neuen Genehmigungen.

Die Nutzung von Globalgenehmigungen und Allgemeingenehmigungen nimmt gegenwärtig zu, wodurch im Laufe der Zeit die Verwendung von Einzelgenehmigungen stark zurückgehen und damit die Kosten sowie der Verwaltungsaufwand verringert werden. Bessere Vertrautheit, besser eingebettete Prozesse und Skaleneffekte könnten den Nutzen im Laufe der Zeit erhöhen.

Während die anfängliche Anwendung der Richtlinie erheblichen Aufwand und Kosten sowohl für die zuständigen Behörden als auch für Unternehmen verursacht hat, weist alles darauf hin, dass dieser Aufwand bezahlbar war. Ebenso scheinen die direkten Kosten für neue Genehmigungssysteme niedriger zu sein als bei allen bereits bestehenden Optionen. Insgesamt wird die Auffassung vertreten, dass die Richtlinie auf dem richtigen Weg ist, um auf lange Sicht sinnvolle Kostensenkungen sowie eine Verringerung des Verwaltungsaufwands zu erzielen.

Der wichtigste Bereich, bei dem die Kosten als nicht verhältnismäßig empfunden werden, ist die Zertifizierung; hier ist für die Interessenträger bislang wenig potenzieller Nutzen mit dieser Option verbunden. Fehlende Anreize tragen zur geringen Anzahl an zertifizierten Unternehmen und der dementsprechend geringen Inanspruchnahme und Verwendung von Allgemeingenehmigungen für zertifizierte Unternehmen bei.

d. Einheitlichkeit und Kohärenz

In Artikel 13 der Richtlinie ist festgelegt, dass die im Anhang enthaltene Liste der Verteidigungsgüter genau mit der vom Rat jährlich aktualisierten Gemeinsamen

Militärgüterliste der Europäischen Union¹¹ übereinstimmen muss. Eine Änderung des Anhangs zur Berücksichtigung von Änderungen an der Gemeinsamen Militärgüterliste der Europäischen Union nimmt jedoch mehrere Monate in Anspruch, und die aktualisierte Liste der Verteidigungsgüter muss dann durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Daher ist es eher unwahrscheinlich, dass nationale Rechtsvorschriften, und insbesondere die Bandbreite der erfassten Güter, jemals der aktuellen Gemeinsamen Militärgüterliste der Europäischen Union entsprechen werden, möglicherweise unterscheiden sich sie auch von denen in anderen Ländern. Dies führt dazu, dass in der Industrie unklar ist, welche Produktliste für Ausfuhren und welche für Verbringungskontrollen oder Verbringungen von anderen Mitgliedstaaten gilt, was wiederum Rechtsunsicherheit schafft. Dadurch wird der effiziente Umlauf von Militärgütern innerhalb der EU und folglich die Verwendung vereinfachter Instrumente, wie den Allgemeingenehmigungen, verhindert.

Viele Produktkategorien im Anhang fallen insoweit unter die Genehmigung von Verbringungen, als sie besonders für militärische Zwecke konstruiert wurden. In Ermangelung einer einheitlichen Definition für „besonders konstruiert für militärische Zwecke“ ergeben sich für die Industrie unterschiedliche Ansätze in den einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Verbringung von Verteidigungsgütern.

Es gibt mehrere potenzielle, wenn auch nur begrenzte Überschneidungen oder Widersprüchlichkeiten zwischen der Richtlinie und anderen Rechtsvorschriften zu Verteidigungsgütern oder innergemeinschaftlichen Verbringungen, wie die *Feuerwaffen-Verordnung*¹², die *Feuerwaffen-Richtlinie*¹³, den *Vertrag über den Waffenhandel* von 2013, die *Dual-Use-Verordnung*¹⁴ und den *Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP*. Solchen Querverweisen zwischen der Richtlinie und der *Feuerwaffen-Verordnung* wird bei deren Bewertung zu einem späteren Zeitpunkt Rechnung getragen. Es wurden keine Widersprüche mit der *Richtlinie über die Beschaffung von Verteidigungsgütern*¹⁵ ermittelt.

Letztendlich betonten einige zuständige Behörden, wie wichtig es ist, sich immer wieder mit Überschneidungen und Inkohärenzen zu befassen, da sich die einzelnen Rechtsrahmen – sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU – ständig weiterentwickeln.

¹¹ Die Gemeinsame Militärgüterliste der Europäischen Union stellt den sachlichen Anwendungsbereich für Ausfuhrkontrollen bei Verteidigungsgütern nach dem Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP dar.

¹² ABl. L 94 vom 30.3.2012, S. 1.

¹³ ABl. L 256 vom 13.9.1991, S. 51.

¹⁴ ABl. L 134 vom 29.5.2009, S. 1.

¹⁵ ABl. L 2016 vom 20.8.2009, S. 76.

e. Relevanz und EU-Mehrwert

Im Rahmen der Bewertung wurde bestätigt, dass alle ursprünglichen Ziele der Richtlinie heute nach wie vor in vollem Umfang in Europa relevant sind. Hierbei handelt es sich um langfristige Ziele, zu denen die Richtlinie einen ersten Beitrag geleistet hat. Es bedarf jetzt weiterer Anstrengungen zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie und zur Verbesserung ihrer praktischen und harmonisierten Anwendung, um die Zersplitterung der europäischen Rüstungsmärkte weiter zu verringern.

Vor dem Erlass der Richtlinie besaß jeder Mitgliedstaat sein eigenes System zur Überwachung der Verbringungen von Verteidigungsgütern, wenngleich sich ein multinationaler Trend, z. B. in Form der LoI-Kooperation, abzeichnete. Die unterschiedlichen nationalen Ansätze bzw. die unterhalb der EU-Ebene angesiedelten multilateralen Initiativen, ermöglichten (begrenzte) Fortschritte, wobei jedoch unwahrscheinlich ist, dass sie bei dem Versuch, die Verbringungssysteme in ganz Europa umzustrukturieren, so ambitionierte Ziele vorsehen wie die Richtlinie und den gleichen Fortschritt bewirkt bei hätten, wenn es darum ging, die ermittelten Bedürfnisse und Risiken anzugehen. Daher wird der europäische Ansatz am ehesten zum Erreichen der Ziele der Richtlinie beitragen, wenngleich der Umfang der gegenwärtigen Anwendung nicht zu deren Verwirklichung ausreicht.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Insgesamt bietet die Richtlinie nach wie vor eine geeignete Grundlage, um den Bedürfnissen und Problemen in Bezug auf die Verbringung von Verteidigungsgütern in Europa Rechnung zu tragen. Da die Umsetzung mehr Zeit als erwartet in Anspruch genommen hat und es zwischen den Mitgliedstaaten zu Variationen kam, wurden die weitgefasteren und langfristigeren Ziele für einen effizienten Binnenmarkt, eine höhere Versorgungssicherheit und einen verbesserten Wettbewerb erst teilweise erreicht.

Die Behörden der Mitgliedstaaten und Interessenträger haben weitgehend bestätigt, dass die Richtlinie und deren Instrumente den anfänglich ermittelten Bedürfnissen und Risiken nach wie vor Rechnung tragen. Durch sie wurde ein zwar begrenzter, dennoch sinnvoller Beitrag zu einer besseren Funktionsweise der Rüstungsmärkte in Europa geleistet, selbst wenn die Wirksamkeit dieses Beitrags aufgrund der wenigen verfügbaren Daten schwierig zu bemessen war. Mit Ausnahme der Zertifizierung und unter Berücksichtigung der geringen Zeit für die Umsetzung der Richtlinie gibt es Hinweise darauf, dass die Richtlinie zu einer gewissen Verringerung von Kosten und des Verwaltungsaufwands geführt hat. Der EU-Ansatz ist nach wie vor die geeignetste Antwort zur Konsolidierung der EU-Rüstungsmärkte; die interne und externe Kohärenz der Richtlinie könnte jedoch noch verbessert werden. Insgesamt ist die Richtlinie auf dem richtigen Weg, um ihre anfänglich festgelegten Ziele zu erreichen.

Anstatt die Richtlinie zu ändern, beabsichtigt die Kommission daher, sich auf die Verbesserung der Umsetzung, die Erstellung von Orientierungshilfen und Empfehlungen sowie die Förderung der Verwendung zu konzentrieren. Die Fortschritte der Mitgliedstaaten

bei der Umsetzung der Richtlinie im Laufe der Zeit werden zu einer besseren Inanspruchnahme beitragen, wodurch mehr Daten für weitere Bewertungen verfügbar werden könnten.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Bewertung und der von den Mitgliedstaaten im Ausschuss und von der Industrie in ganz Europa vorgelegten Beiträgen regt die Kommission an, wie folgt vorzugehen:

- Die Kommission beabsichtigt, die Umsetzung der Richtlinie in einzelnen Mitgliedstaaten durch die Aufnahme eines Dialogs mit nationalen Behörden zu verbessern, um die Modalitäten der Umsetzung der Richtlinie in nationalen Rechtsordnungen und die Gründe für die Nichtumsetzung einiger Bestimmungen in bestimmten Mitgliedstaaten zu klären und besser zu verstehen; ferner sollen diesbezüglich um offene Fragen gelöst werden. Dass der Nutzen des Zertifizierungssystems als mangelhaft wahrgenommen wird, könnte teilweise dadurch überwunden, dass Allgemeingenehmigungen gegenüber Einzelgenehmigungen für zertifizierte Empfänger leichter verfügbar gemacht bzw. von diesen stärker angenommen werden.
- Auf der Grundlage der erheblichen Anstrengungen, die von der Arbeitsgruppe zusammen mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in dem durch die Richtlinie eingesetzten Ausschuss unternommen wurde, und der wertvollen Beiträge der LoI-Länder hat die Kommission zwei Empfehlungen angenommen, mit denen ein harmonisiertes Funktionieren der Allgemeingenehmigungen für Streitkräfte und zertifizierte Empfänger gefördert werden soll. Beide Empfehlungen sehen ein Minimum an weniger sensiblen Verteidigungsgütern und -komponenten und gemeinsame Mindestanforderungen für die Verbringung dieser Güter und Komponenten vor, für die die jeweiligen Allgemeingenehmigungen in den einzelnen Mitgliedstaaten gelten sollten. Zu den Anforderungen zählen die vollständige Befreiung von Wiederausfuhrbeschränkungen in den Empfehlungen zu Allgemeingenehmigungen für Streitkräfte und die teilweise Befreiung von Wiederausfuhrbeschränkungen in den Empfehlungen zu Allgemeingenehmigungen für zertifizierte Empfänger. Da die Liste der unter beide Empfehlungen fallenden Güter nicht abschließend ist, können Mitgliedstaaten den Anwendungsbereich der Allgemeingenehmigungen um weitere Produkte und Komponenten ergänzen. Mitgliedstaaten sollten jedoch keine Bedingungen zur Verbringung im Rahmen einer Allgemeingenehmigung hinzufügen, die zu den in den Empfehlungen genannten Bedingungen im Widerspruch stehen oder diese untergraben würden.
- Die Kommission ist bestrebt, weiterhin eng mit den Mitgliedstaaten und der Arbeitsgruppe zu einer ähnlichen Harmonisierung weiterer in der Richtlinie genannter Allgemeingenehmigungen, d. h. Allgemeingenehmigungen für Vorführungen, Gutachten und Ausstellungen und Allgemeingenehmigungen für Wartungen und Reparaturen, zusammenzuarbeiten. Sofern erforderlich, wird dies zur Vorlage weiterer

Empfehlungen für die Mitgliedstaaten führen. Die Arbeitsgruppe wird als wertvolle Möglichkeit für den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken sowie zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission angesehen.

- Die Kommission wird weiterhin durch einen Meinungs austausch mit Mitgliedstaaten konkrete Bereiche für eine stärker harmonisierte Zertifizierung innerhalb der EU ermitteln und für Synergien mit anderen Systemen wie der Erfassung von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck im Rahmen des Möglichen sorgen. Außerdem wird sie untersuchen, ob weitere Orientierungshilfen oder der Austausch bewährten Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten oder gar Überprüfungen oder Klärungen der gegenwärtig geltenden *Zertifizierungsempfehlungen* den besten Weg darstellen, um die Einheitlichkeit und Akzeptanz der Zertifizierung zu fördern.
- Möglichkeiten zur Schaffung von Anreizen für eine Zertifizierung in der Industrie, wie potenzielle Synergien im Zusammenhang mit dem Konzept des nach zollrechtlichen Vorschriften zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, werden ebenso eingehender geprüft wie eine etwaige Vereinfachung der Auditverfahren und eine engere Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden, die Verbringungsgenehmigungen erteilen, und den Zollbehörden.
- Die Kommission wird mit Arbeiten zur Erstellung einer einheitlichen Definition des Begriffs „für militärische Zwecke besonders konstruiert“ beginnen, um zu klären, welche Produkte unter die Richtlinie fallen sollen und demzufolge einer Genehmigungspflicht unterliegen. Diese Aufgabe erfordert eine enge Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten und Nutzern von Allgemeingenehmigungen, also Lieferanten und Empfängern von Verteidigungsgütern in der gesamten EU. Den Arbeiten europäischer und internationaler Foren zum Thema Ausfuhrkontrollen für Verteidigungsgüter wird Rechnung getragen.
- Die Kommission wird den Meinungs austausch mit Mitgliedstaaten über die Anwendung von Artikel 11 in deren Hoheitsgebieten fortführen, um die Situation weiter zu beobachten.
- Die Kommission und die Mitgliedstaaten spielen eine wichtige Rolle bei der Sensibilisierung für die Instrumente und Nutzen der Richtlinie. Dazu gehört die Informationsarbeit bei Netzwerktreffen kleiner und mittlerer Rüstungsunternehmen. In diesem Zusammenhang hat die Kommission ein benutzerfreundliches Handbuch erstellt, das sich insbesondere an KMU wendet und in dem die in der Richtlinie enthaltenen Instrumente erklärt und Orientierungshilfen zur optimalen Nutzung dieser Instrumente, vor allem zum Zertifizierungssystem, angeboten werden. Dieses Handbuch wird Anfang 2017 veröffentlicht.
- Die Mitgliedstaaten und Rüstungsunternehmen sollten der Richtlinie durch ihre Genehmigungspraxis zu mehr Akzeptanz verhelfen. Beispielsweise sollten die

zuständigen Behörden Wirtschaftsteilnehmer zur Verwendung von Allgemeingenehmigungen anstelle von Einzelgenehmigungen ermuntern, wenn die Umstände dies zulassen. Sofern dies zweckdienlich ist, sollten zertifizierte Unternehmen im Rahmen ihrer Beschaffungsstrategie ihre Lieferanten dazu ermutigen, eine Allgemeingenehmigung anstelle einer Einzelgenehmigung zu beantragen.

- Die gegenwärtig aufwendigen Aktualisierungen des Anhangs der Richtlinie sollte durch alle Beteiligten, insbesondere die EU-Organe, überdacht werden. Die Kommission wird Möglichkeiten zur Vereinfachung und Beschleunigung der jährlichen Aktualisierungen prüfen. Hierbei kann es zu einer begrenzten Überarbeitung der Richtlinie kommen, z. B. durch eine Abtrennung des Anhangs von der Richtlinie und durch eine jährliche Verabschiedung der Aktualisierungen durch einen Beschluss der Kommission. Dies wird zu mehr Rechtssicherheit und Einheitlichkeit führen, was den Anwendungsbereich von Verbringungen zwischen Mitgliedstaaten und die Erfassung von Verbringungen und Ausfuhren innerhalb der Mitgliedstaaten betrifft.
- Zur Verbesserung des Wissenstands zur Richtlinie und des Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten könnte eine Erweiterung der CERTIDER-Datenbank durch Zusatzinformationen, etwa knappe und aussagekräftige Informationen über nationale Systemen mit Links zu ihren jeweiligen Internetauftritten, in Betracht gezogen werden. Durch den öffentlichen Zugang zu diesen Informationen auf einer einzigen Plattform wird der Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten und vor allem im Rüstungssektor gefördert.
- Die Kommission wird außerdem Fragen prüfen, durch die auf lange Sicht eine Überarbeitung der Richtlinie erforderlich machen könnten, etwa eine verpflichtende Gestaltung der Ausnahmen für Mitgliedstaaten und eine Erweiterung des Geltungsbereichs der Ausnahmen eine Überarbeitung des Zertifizierungssystems; die Einführung einer verpflichtenden direkten Meldung an die Kommission zur Sicherstellung eines hinreichenden und wirksamen Überwachungssystems, damit eine fundierte quantitative und qualitative Kosten-Nutzen-Bewertung der künftigen Leistung der Richtlinie ermöglicht wird; sowie die Erstellung neuer Allgemeingenehmigungen, z. B. für Rücksendungen von Gütern nach einer Ausstellung oder Reparatur, bei grenzüberschreitender Forschungszusammenarbeit oder für Universalverbringungen (die z. B. den Kauf, die Wartung und die Lieferung von Ersatzteilen umfassen). Mehrere Mitgliedstaaten bieten bereits andere Allgemeingenehmigungen zusätzlich zu den vier Grundgenehmigungen aus der Richtlinie an; es wäre möglich, die oben genannten Empfehlungen in bindende Bestimmungen umzuwandeln.

Die Kommission ist bestrebt, die vollständige Umsetzung der Richtlinie in allen Mitgliedstaaten durchzusetzen. Die Richtlinie dient als geeigneter und notwendiger erster

Schritt, um der uneinheitlichen Praxis bei der Genehmigung von Verbringungen von Verteidigungsgütern in Europa entgegenzuwirken und die Lieferketten zu optimieren, was letztlich die EDTIB wettbewerbsfähiger wird. In Übereinstimmung mit dem *Europäischen Verteidigungs-Aktionsplan* wird mit der in diesem Bericht vorgestellten Vorgehensweise Folgendes beabsichtigt:

- eine Verbesserung der Inanspruchnahme bestehender Rechtsrahmen zu Verbringungen von Verteidigungsgütern.
- eine Erhöhung der EU-weiten Verfügbarkeit von Allgemeingenehmigungen
- und eine Regelung der bisher begrenzten Anwendung des Zertifizierungssystems.

All diese Initiativen werden letztlich die Entwicklung des EDEM und der EDTIB in Übereinstimmung mit den Zielen der Richtlinie fördern, und dadurch zu einer Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarkts für Verteidigungsgüter führen.