



Overheidsaankopen in de Euromarkt

PROF. DR. J. PELKMANS*

Inleiding

Er is sinds enige tijd weer grotere belangstelling voor de onvoltooide interne markt van de Europese Gemeenschap. Terwijl het verbeteren van de grensfaciliteiten en het vereenvoudigen van de grensformaliteiten voor het vrachtverkeer sinds de spectaculaire acties van de chauffeurs plotseling als politieke en niet als ambtelijke beslissingen worden opgevat — waardoor vooruitgang mogelijk blijkt — is het terrein van de overheidsaankopen en overheidsaanbestedingen nog gespeend van politieke daadkracht. Toch zijn ook hier veranderingen waarneembaar die wellicht op langere termijn tot verdere marktintegratie kunnen leiden. Gezien de grote gevoeligheden en het nagenoeg ontbreken van relevante economische informatie over de omvang van de overheidsmarkten, de mate van discriminatie en de economische effecten ervan, is het overigens nauwelijks voorstelbaar dat het integratietempo door de lidstaten opvallend zal worden verhoogd. Bovendien zijn de obstakels en gevestigde belangen groot.

Naar een economische analyse van overheidsaankopen

Overheidsaankopen, -opdrachten en -aankopen vormen vaak een gericht instrument om de snelheid en richting van de industriële verandering in een lidstaat te beïnvloeden. In dit korte bestek kan op een achttal elementen die de industriële invloed van overheidsaankopen bepalen, worden gewezen:

1. het aandeel van de potentiële overheidsvraag in de minimum efficiënte-productieschaal van een bedrijfsvestiging die dat goed produceert; soms kan het vraagpotentieel over een lange periode van belang zijn (b.v. bij leereffecten, afhankelijk van het totale produktievolume in de tijd). Verder is het aandeel van de overheidsvraag in de totale vraag naar het produkt van belang;
2. de wijze van samenspel van overheidsregulering, onderzoek- en ontwikkelingsubsidies en aankoopgaranties in het geval van jonge, of nog te ontwikkelen produkten;

3. de mate van produktspecificatie bij de werving. Hierbij moet overigens wel een onderscheid worden gemaakt tussen eenvoudige en complexe produkten. Daarnaast is de fase van de levenscyclus waarin het produkt zich bevindt van belang;
4. de aanbodstructuur (niet alleen monopolie versus oligopolie, of zelfs een veelheid van aanbieders, maar ook rekening houdend met buitenlandse vestigingen en overheidsbedrijven in het betreffende land);
5. de mate van wat wel „quasi-verticale integratie” tussen overheidsvragers en aanbieders wordt genoemd; in sommige markten voor produkten kan dit tot zeer ongewone marktvormen leiden;
6. de onzekerheid en risico's bij nieuwe produkten en productieprocessen;
7. de formele, informele en traditionele organisatievormen en procedures van het overheidsaankoopbeleid;
8. de internationale verwevenheid van industriële goederenmarkten, vooral in componenten en halffabrikaten.

Door combinatie van verschillende van deze elementen kan men trachten uitspraken te doen over de aard en richting van de economische invloed van de industriële overheidsvraag. Zijn er niet veel aanbieders (4), terwijl de overheidsvraag een monopolistisch karakter (1) heeft, dan bestaat er weinig kans dat de „markt” zijn normale functies kan vervullen; de toegang voor buitenlandse aanbieders is, in zo'n geval, gemakkelijk te blokkeren door informele methoden (7), het vaststellen van de prijs zal de uitkomst van onderhandelingen zijn waarbij de overheid zelden of nooit over de juiste kosteninformatie beschikt (en dus hooguit aan wereldmarktprijzen kan refereren, zo die al vergelijkbaar zijn), terwijl de kwaliteit ingeval van ingewikkelde produkten sterk door de technische kennis van de aanbieders zal worden bepaald. Overigens heeft de overheidsvraag zelden een monopolistisch karakter; men denke aan kantoormaterialen, meubelen, politie-auto's en tal van gewone gebruiksgoederen die in de overheidssectoren, leger en semi-overheidsinstellingen worden aangeschaft. Produktspecificatie (3) kan de relevante produktmarkt zo

nauw definiëren dat een monopsonade situatie wordt geschapen. Dit kan voortvloeien uit de aard van de overheidsstaak (bij voorbeeld parkeermeters) doch kan ook kunstmatig worden opgeroepen door aankopen te laten aansluiten op onderzoek- en ontwikkelingsubsidies (2) of door de specificatie geheel op bepaalde (binnenlandse) aanbieders af te stemmen. De combinatie van (1), (4) en (7) kan vooral bij het aanbesteden van openbare werken sterk protectionistische effecten opleveren.

Gaat het om volwassen produkten zonder excessieve specificatie (b.v. een type-machine) dan zal de combinatie van (1), (4) en (8) tot het minimaliseren van protectionistische effecten leiden. Zelfs indien de order binnenlands wordt geplaatst, zal de concurrentie veelal scherp zijn. Bovendien zal het bedrijf dat de order krijgt toegewezen *zelf* zonder twijfel kostenminimaliserend trachten te werken en dus onderdelen, of wellicht het finale produkt, uit het buitenland betrekken.

De economische voordelen van doorzichtig en niet-discriminatoire overheidsaankoopbeleid hangen dan ook af van de relevante combinatie van de bovengenoemde elementen. Beoogt men niet zozeer de maatschappelijke kosten van aankoop te minimaliseren maar industriepolitieke doeleinden na te streven dan zullen (1), (4) en (8) als randvoorwaarden moeten worden opgevat die de speelruimte vaak zullen belemmeren. In de Europese Gemeenschap (waar (8) een grotere rol speelt, vooral in de handel in onderdelen en halffabrikaten, dan vaak wordt beseft) moet daarnaast (7) in een gezamenlijk overeengekomen procedurele context passen, die nationale preferenties bemoeilijkt.

Het EG-regime

Art. 30 van het EG-verdrag verbiedt „kwantitatieve invoerbepalingen en alle maatregelen van gelijke werking”. In richtlijn 70/32/EEG van 17 december 1969 wordt de liberalisatie van het overheidsaankoopbeleid op dit verdragsartikel gebaseerd. In scherp contrast met de grote betekenis van art. 30 van het EG-verdrag, voor de interne EG handelsliberalisatie op het terrein van technische voorschriften voor produkten, is bij overheidsopdrachten de feitelijke betekenis van het verbod op „maatregelen van gelijke werking” alsmede de rol van het Europese Hof van Justitie nihil. De onmogelijkheid van bewijsmateriaal, de grote discretie van de beslissers en de (terechte) vrees van het bedrijfsleven dat gerechtelijke procedures elke toekomstige kans op orders uitsluiten geven aan dat het hier een weerbarstige problematiek betreft die om andere methoden vraagt. Een eerste stap hiertoe is gezet met de richtlijn 71/304/EEG van de Raad van 26 juli 1971 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor het uitvoeren van openbare werken, gevolgd door de richtlijn 77/62/EEG van 21 december 1976 betreffende coördinatie van de proce-

dures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de levering van goederen 1). Hoewel deze procedure-richtlijnen zich hoofdzakelijk beperken tot (7), in het bijzonder het scheppen van gelijke(re) deelneemingsvoorwaarden bij overheidsopdrachten in alle lidstaten, strekt hun invloed zich uit tot enkele andere elementen die hierboven zijn genoemd.

De richtlijnen schrijven voor dat, voor aanbestedingen groter dan ECU 1 mln. voor openbare werken, respectievelijk groter dan ECU 200.000 voor levering van goederen, aankondiging moet worden gedaan in het *Publikatieblad* van de EG (2). De wijze van aankondiging en detaillering kent minimumverplichtingen ter bevordering van openheid en informatie, alsmede een tijdschema dat in beginsel voldoende tijd zou dienen te geven aan potentiële aanbidders in de EG om bruikbare offertes te doen of in te schrijven. De praktische betekenis van de richtlijnen is echter nog beperkt.

In de eerste plaats zijn een aantal buitengewoon belangrijke markten bij de goederenrichtlijn uitgesloten: defensie, transport, water- en energiebedrijven en telecommunicatie.

In de tweede plaats zijn er nogal wat uitzonderingen op de standaardprocedure, te weten die van de openbare aanbesteding, dan wel aanbesteding met voorafgaande selectie. Zo zijn in de leveringsrichtlijn produkten in de onderzoek- en ontwikkelingsfase uitgezonderd (zie (2) en (6)), evenals leveringen die verband houden met bepaalde exclusieve rechten zoals patenten (zie (1) en (3)) en aanvullende leveringen (zie (5), voor complexe produkten). België heeft echter wel een heel merkwaardige uitleg aan de leveringsrichtlijn gegeven (al heeft de EG dit akkoord bevonden): gewoonlijk wordt niet tot aankondiging in het *Publikatieblad* overgegaan maar ieder in de EG gevestigd bedrijf heeft in beginsel wel toegang tot de aanbesteding met voorafgaande selectie; deze selectie is streng en wordt jaarlijks vernieuwd, met zeer vroege aanmeldingstermijnen. In de Nederlandse textielwereld bestaan aanwijzingen dat de Belgische overheid bovendien zéér gevoelig is voor internationaal uitbesteden (zie (8)) en grote preferentiële marges hanteert ten gunste van Belgische ondernemingen.

In de derde plaats bestaat vrije keus tussen twee gunningscriteria: de laagste prijs of de economisch voordeligste aanbieder. Het tweede criterium is vaag, want er wordt een niet uitputtende opsomming gegeven van allerlei elementen zoals leveringstermijn, functioneel karakter, service na levering, kwaliteit enz. Veel EG-lidstaten vermelden in hun aankondigingen dat dit „criterium” zal worden gehanteerd, hetgeen de onzekerheid over de keuze sterk vergroot en potentiële aanbidders ontmoedigt.

In de vierde plaats bestaat er nog veel onduidelijkheid over het door de EG gehanteerde toezicht op de naleving en over de klachtenprocedure. De meest gehoorde klacht vanuit het bedrijfsleven is dat publicatie veelal te laat plaatsvindt, of dat de overheid zich niet aan de voorgeschreven

reactietermijnen houdt. Enige verbetering is bereikt door het commissie-initiatief de aankondigingen via een speciaal „Tenders Electronic Daily” (via Euronet) te verspreiden, hetgeen de informatie toegankelijker maakt en bovendien onafhankelijk van trage post.

Heeft het EG-regime wel effect?

Noch met betrekking tot de procedurele noch met betrekking tot de economische effecten zijn duidelijke uitspraken te doen. Omtrent het toezicht en de klachtenprocedure is nauwelijks iets bekend. Formeel oefent de Europese Commissie dit toezicht uit maar feitelijk geschiedt een en ander binnen het raadgevend Comité inzake overheidsopdrachten, waarin beleidsambtenaren van alle lidstaten zitting hebben. Zoals zo vaak bij gevoelige onderwerpen in communautair verband, beschouwt een ieder zich binnen dit Comité als elkaars „gejizelde”, hetgeen een ernstig te nemen toezicht welhaast onmogelijk maakt. Dat neemt niet weg dat pertinente schendingen van de procedure wel eens uitvoeriger worden besproken. Men kan daar wellicht enige „opvoedende” waarde in zien, althans voor zover men redelijkerwijs mag aannemen dat strikte naleving van de EG-procedure daadwerkelijk de nationale aankoopdiscretie vermindert. Dit laatste wordt door mij betwijfeld. Bovendien moet men vaststellen dat de enige stok achter de deur een rechtszaak is bij het Europese Hof, want details over de klachtenprocedure staan niet in de richtlijnen, en het Comité geeft geen jaarverslag uit. Men kan dus hooguit bevroeden dat goed gedocumenteerde klachten ernstig worden genomen omdat lidstaten natuurlijk ongaarne door het Hof op procedurele gronden worden veroordeeld.

Het is trouwens een nogal geheimzinnige bedoening in dit Comité: art. 29 lid 1 van de leveringsrichtlijn spreekt over een statistisch jaarverslag omtrent de door lidstaten gegunde contracten, waarvan het eerste 2½ jaar na 1 januari 1977 gereed had moeten zijn; niet alleen was dit verslag niet op tijd gereed, maar lid 2 spreekt ook in uiterst behoedzame termen over de wijze waarop dit verslag zal worden gepubliceerd (3). Begin 1984 was er in elk geval nog steeds geen openbaar verslag voor zover mij bekend. Vermoedelijk zijn de cijfers voor gunningen aan inschrijvers uit andere EG-landen zo beschamend laag dat het contrast met de verwevenheid van de (nationale) industriële markten wel erg schril zou overkomen. En om nu alleen de cijfers van het aantal aanbestedingen te publiceren, is wel erg mager. Deze laatste cijfers kan men zelf ook berekenen uit het supplement S van het *Publikatieblad*. Tussen 1979 en 1982 verdubbelde het aantal formele oproepen tot inschrijving voor levering; in 1983 lag het totaal op bijna 2.600. Voor openbare werken slingert het rondom 3.000 per jaar.

Alvorens men met typisch Nederlandse prekerigheid de vinger vermanend heft, moet worden vastgesteld dat de ware aard

van de problematiek zeer diep is geworteld. Dit is nog eens duidelijk geworden uit het Charpentier/Clark-rapport (4) waarin over een uitvoerig interviewonderzoek (op basis van vertrouwelijkheid) wordt gerapporteerd en tal van institutionele, economische en politieke motieven worden geanalyseerd. Volgens de auteurs worden deze argumenten echter pas aanvaardbaar als verklaring voor de onuitroeibare neiging tot nationale afschotting van de overheidsaankopen indien de vanzelfsprekendheid van dergelijk aankoopgedrag voor nageenog iedereen in overheidsdienst als feit wordt erkend. Wat officieel onuitgesproken blijft doch vrijwel altijd het gedrag motiveert is „(...) a deeprooted feeling (...) that the taxpayers' money should be used to purchase domestic goods and not foreign goods”. Daarmee verbonden is het praktische argument dat politici en ambtenaren buitengewoon terughoudend (moeten?) zijn zich bloot te stellen aan „gemakkelijke”, emotionele kritiek in de pers en openbare mening, ongeacht de kortzichtigheid van dergelijke kritiek. Deze motieven leiden internationaal tot wat Amerikanen een „chicken game” noemen, waarbij het er om gaat vooral niet als eerste de concessie te (hoeven) doen. In een dergelijk spel is niet zozeer liberalisatie van de aankopen en procedurele harmonisatie de oplossing maar inhoudelijke reciprociteit. De belangrijkste twee beleidsachtergronden hiervan zijn de (direct gebonden) werkgelegenheid en de (nationale) industriepolitiek.

Zoals de richtlijnen nu werken speelt de direct gebonden werkgelegenheid een grote en de industriepolitiek een kleine rol. Dit wordt veroorzaakt door de combinatie van de elementen (1), (3) en (8) in de produktmarkten die onder de richtlijn vallen en waar de overheid vraag uitoefent. In vele van deze markten is de overheidsvraag een gering percentage van de totale vraag, betreft het produkten in de volwassen fase van de levenscyclus (waarbij de produktspecificatie doorgaans geen speciale oplossingen noch R & D vereist) en is de internationale verwevenheid van de markten zeer sterk. Natuurlijk kan men in de marge toch door een goed samenspel tussen (nationa-

* De auteur is hoogleraar Economie, aan het European Institute of Public Administration te Maastricht.

1) Gewijzigd i.v.m. de GATT-code voor overheidsaankopen, als richtlijn 80/767/EEG in *Publikatieblad*, L 71, 17 maart 1980.

2) Sinds 1980 ECU 140.000 i.v.m. de GATT-code (behalve voor lagere overheden en bij voorbeeld rijksuniversiteiten die de hogere drempel hebben behouden).

3) De achterstand kan deels worden geweten aan de langdurige onderhandelingen over de GATT-code in het kader van de Tokio-Ronde; art. 29. lid 2, refereert daar ook uitdrukkelijk naar. De wijze van verslaglegging is in feite geheel aan de commissie: „(...) the Commission shall, after consulting the Advisory Committee for Public Contracts, determine the extent, breakdown and arrangements for the publication of this statistical report” (lid 2).

4) G. Charpentier en R. Clarke, *Public purchasing in the Common Market*, Europese Commissie, Brussel, 1975.

le) overheid en bedrijfsleven tot opdrachten komen die een produktinnovierend karakter hebben: dit is een vorm van industriepolitiek die niet in strijd is met de EG-richtlijnen. In Nederland komt deze benadering aarzeland op gang nadat de regeringsnota *Overheidsaanschaffingsbeleid en innovatie* uit 1981 hierop aandrang. Het Rijksinkoopbureau heeft dan ook het beleid van inkopen-tegen-scherpe-prijzen aangevuld met „functie-inkopen op basis van levensduurkosten”. Het VNO en NCW hebben een „ad hoc beleidsgroep Nederlandse produkten” ingesteld die voorstellen op dit terrein voorbereidt. Ook de tweede commissie-Wagner heeft in haar vierde verslag de suggestie gedaan „witte vlekken” in het Nederlandse aanbod te identificeren en vervolgens, door de totale vraag bij de talloze overheidsorganen te confronteren met potentiële aanbieders, nieuwe lokale productie te stimuleren.

Toch moet men erkennen dat de mogelijkheden hier beperkt zijn gezien de aard van de gevraagde produkten. Ook de omvang van de totale door het *Publikatieblad* geplaatste oproepen bedroeg in 1982 slechts ECU 12 mrd. (zo'n f. 30 mrd.), hetgeen nog geen 4% is van de geschatte totale overheidsvraag in de Gemeenschap. Overigens zou die ECU 12 mrd. wel eens ver beneden de totale omvang van de markten kunnen liggen die onder de richtlijn vallen. Deels komt dit door de „kleine” aanbestedingen (onder de publikatiedrempel), deels doordat leveringen van lokale en provinciale overheden in die ECU 12 mrd. niet zijn meegeteld 5).

Uitbreiding van de werkingssfeer: voetangels en klemmen

Zou de richtlijn worden uitgebreid naar de markten voor telecommunicatie produkten, defensiemateriaal, goederen voor openbare nutsbedrijven en voor (openbare) transportbedrijven dan zou dit industriepolitieke consequenties hebben. In de EG bestaat slechts een zwak ontwikkelde Gemeenschappelijke markt voor bepaalde componenten en „terminal equipment” (zoals telefoontoestellen), terwijl apparatuur voor schakelcentrales nauwelijks intra-EG-handel kent (en dan nog in hoofdzaak binnen multinationale ondernemingen).

Bij schakelcentrales bestaat een merkwaardige „marktform” als combinatie van de elementen (1), (2), (3), (4), (5) en (7). Nog steeds is het zo dat een zeer groot deel van de telecommunicatie bestaat uit de telefoondienst: het betreft hier een gereguleerde sector met een natuurlijk monopolie door de economische noodzaak van één netwerk. Dit betekent dat de diverse PTT-bedrijven in de eerste plaats letten op kwaliteit en duurzaamheid, alsmede enigszins op uniformiteit. Deze eigenschap leidt tot strikte produktspecificatie (3) bij „terminal products” (hoge toegangsbarrière) en tot een vergaande wederzijdse afhankelijkheid van aanbieders van schakelcentrales en PTT-bedrijven (5) die geleidelijk het karakter van „quasi-verticale integratie”

heeft gekregen, daarmee tevens het aantal aanbieders uitdunnend tot drie à vijf (4). Daarbij speelt o.a. een rol dat een PTT niet gemakkelijk van leverancier kan veranderen (en in elk geval niet op korte termijn) en bovendien bij nieuwe technologieën een expertisetekort zal hebben; anderzijds heeft de onderneming natuurlijk met een monopolist te doen (1).

Door de ontwikkeling van de elektronische en digitale schakelcentrales alsmede het ontstaan van andere telematica-technieken (die gedeeltelijk buiten de traditionele netwerken vallen) heeft deze „quasi-verticale integratie” de laatste jaren een sterk industriepolitieke betekenis gekregen. Van een traditioneel gesloten, specialistisch circuit (7) waarvan het nationaal gehouden aankoopbeleid louter leidde tot *direct gebonden werkgelegenheid*, kon nu gebruik worden gemaakt voor offensieve industriepolitiek. Sterker nog, de ontwikkelingskosten bleken zo hoog en de aanlooptijden zo lang dat niet alleen bepaalde zekerheden konden worden verwacht (2) maar tevens dat export geboden was om althans een redelijke schaalproductie te verkrijgen.

De vier grote EG-landen en Nederland hebben alle grote belangen bij een dergelijke „industriepolitiek”. Vandaar dat liberalisatie van dit overheidsaankoopbeleid binnen de EG en de daarmee gepaard gaande vermindering van het aantal aanbieders in feite een totale beleidsomkeer zou inhouden. Dit kan men slechts verwachten in het kader van een gezamenlijke (offensieve) industriepolitiek van de EG, waarbij als aanpassingsgift („side payment”) een bepaalde vorm van onderhandelde reciprociteit of een grootscheepse herstructurering van de nationale oligopolies in het kader van onderhandelde specialisaties kan dienen. Gezien de te verwachten politisering zal deze aanpassing uiterst stroef verlopen, hoewel de dreiging van Japanse en Amerikaanse concurrentie (die wel een grotere binnenlandse vraag hebben) het proces lijkt te gaan helpen. De sterkere bedrijven zoals Philips verwachten niet veel van een gepolitiseerde herstructurering op EG-niveau en zoeken wereldwijde „joint ventures”. Ondertussen blijft de intra-EG handel – vooral in schakelapparatuur – even onvrij als tevoren, ondanks de noodzaak tot schaalvergroting.

In het geval van defensiecontracten is de analyse eveneens ingewikkeld omdat hier een aantal problemen door elkaar spelen. In de eerste plaats kan niet steeds worden gesproken van een Verdragsverplichting aangezien art. 223 van het EG-verdrag deze sector voor een deel uitsluit. Gezien de industriepolitieke betekenis van de defensietechnologie (zie b.v. Nelson 6)) wordt deze uitzondering echter steeds meer als een hindernis ervaren, vooral in het Europees Parlement. Er bestaat een z.g. positieve lijst van produkten die wel onder de leveringenrichtlijn vallen. *Vreemd genoeg* staat kleding niet op deze lijst (vermoedelijk omdat ze „niet bestemd zijn voor specifieke militaire doeleinden”, ex.art 223, lid 1b), hoewel militaire uniformen en gevechtskledij wel onder de EG-richtlijn val-

len (overigens blijkt dit niet of nauwelijks uit de aankooppraktijk). De uitzonderingen op de positieve lijst zijn veelal functioneel, hoewel ruim: wat te denken van uitzonderingen zoals giftige produkten (bij organisch-chemische produkten), gereedschappen, motoren (van machines), gewone treinwagens, tractors, verrekijkers en (gewone) vliegtuigstoelen. Wil men defensie-aankopen onder de richtlijn daadwerkelijk doorzichtig maken dan zal stringent toezicht nodig zijn. Het valt te betwijfelen of dit er is.

In de tweede plaats worden de buiten de EG-richtlijn vallende produktmarkten beheerst door Amerikaanse bedrijven die – gesteund door een aggressief en effectief overheidsaankoopbeleid dat men daar weigert industriepolitiek te noemen maar als „national economic security” aanduidt – veelal een grote voorsprong hebben in produktinnovatie en in elk geval met zeer grote productieseries werken. Deze in de politiek als „one-way-street” gedoopte overheidsaankooppraktijk van de EG-lidstaten heeft niet geleid tot een communautarisering van de betreffende produktmarkten, wel tot een aantal ad-hoc-projecten op het gebied van satellietbouw, tanks, helicopters, gevechtsvliegtuigen, raketten en geschut, met steeds wisselende deelname van diverse EG-landen en altijd zonder de EG-commissie daarin te betrekken. Sinds 1978 zijn er zwakke pogingen tot samenwerking ondernomen in het kader van de Independent European Programme Group (IEPG) van de NATO. De Verenigde Staten hebben schoorvoetend met deze benadering ingestemd zodat nu een viertal NATO-wapens in Europa zullen worden gebouwd voor verkoop aan Europese landen en de VS en Canada 7). Volgens het recente Fergusson-rapport 8) zullen een achttal defensiegoederen worden uitgezocht voor produktspecialisatie met de VS. Nu staatssecretaris Van Houwelingen dit jaar het voorzitterschap van de IEPG bekleedt, worden nieuwe pogingen ondernomen tot een „two-way-street” te komen met de VS 9).

Het ligt voor de hand dat art. 223 van het EG-verdrag steeds emger uitgelegd zal worden om ook de Gemeenschap een rol in deze ontwikkeling te geven. Sinds het baanbrekende rapport uit 1978 van Egon

5) Het zou wenselijk zijn dat de EG-commissie hier verderstrekkende initiatieven nam tot ontwikkeling van nauwkeuriger statistische gegevens. De samenstelling en tekortkomingen van het totaal zijn bij de EG bekend doch deze gegevens worden niet verstrekt.

6) R. Nelson, Government support of technical progress: lessons from history, *Journal of Policy Analysis and Management*, 1982, volume 2, 4.

7) De AIM 9-L-Sidewinder-raket (van vliegtuig naar vliegtuig); de Stinger-raket (grond naar vliegtuig); de Maverick-D-raket (vliegtuig naar grond); het M-483-155 mm-geschut.

8) Europees Parlement, doc. 1-455/83, 27 juni 1983.

9) Zie b.v. het *NRC Handelsblad*, 14 mei 1984, waarin minister Heseltine tot Europese wapenaankopen oproept en *The Economist*, 5 mei 1984, blz. 59/60.

Klepsch in het Europees Parlement vindt het idee van een European Public Procurement Agency steeds meer aanhang. Het Fergusson-rapport wil defensie zelfs onder de EG-richtlijn voor leveringen brengen. Ook in Groot-Brittannië 10) begint men in te zien dat de EG-benadering logischer is, en een veel betere basis biedt voor produkt-innovatie en serieproductie in Europese landen dan Atlantische reciprociteit in orders.

Conclusie

Na een kwart eeuw Gemeenschappelijke markt begint er enige beweging te komen in de vastgeroeste, nationale inkooppraktijken van de EG-lidstaten. De huidige stand van zaken is onbevredigend: de formele liberalisatie en procedurele harmonisatie door middel van de richtlijnen van de jaren zeventig slaat hoofdzakelijk op traditionele produktmarkten, laat nogal wat discretie aan de nationale overheidsinkopers en lijdt onder een onduidelijk toezicht. De daarmee „gebonden” nationale werkgelegenheid is vermoedelijk kwantitatief noch kwalitatief interessant. Bovendien zijn de werkgelegenheidseffecten in deze sterk internationaal verweven markten uiterst gecompliceerd door de handel in intermediaire produkten en door uitbestedingen. Het lijkt nauwelijks aan te nemen dat de *netto* effecten op middellange termijn voor een land erg omvangrijk zouden zijn (dit zou immers een onvermogen tot concurrentie op deze produktmarkten impliceren waarmee binnen de overigens vrije EG-markt nauwelijks te opereren zou zijn), hetgeen tevens betekent dat niet overdreven getreurd behoeft te worden om de uiterst trage vooruitgang bij het openbreken van de nationale tradities *binnen* de EG-richtlijnen.

Anders ligt het bij de (grote) markten die momenteel zijn uitgesloten van het EG-regime. De grote industriepolitieke belangen in telecommunicatie- en defensietechnologie, de drang tot een verdere verschuiving naar hoogwaardige industriële produktie, export en werkgelegenheid en de steeds grotere noodzaak de te maken onderzoeks- en ontwikkelingskosten terug te verdienen met serieproductie voor export ondermijnen de economische zin en effectiviteit van nationaal aankoopbeleid zelfs voor de grotere EG-lidstaten. De aanpassing zal echter moeizaam verlopen. Op bedrijfsniveau zullen „joint ventures”, „groupements d'interêt économique” (zoals b.v. de Airbus), specialisatieovereenkomsten of fusies tot forse wijzigingen in de aanbodstructuur leiden; in de telecommunicatiesector is dit proces al begonnen. Op overheidsniveau zullen nationaal gereguleerde sectoren (transport, telecommunicatie, energie) hun aankoopbeleid communautair dienen te coördineren dan wel op basis van reciprociteit te „liberaliseren”. In de defensiesector zou een niet-militaire-EG (met een neutraal Ierland) een gezamenlijk ontwikkelings-

aankoopbeleid moeten opbouwen in door Amerikanen gedomineerde produktmarkten.

Voorlopig wordt er nog slechts *gepraat* over uitbreiding van het EG-beleid betreffende (nationale) overheidsaankopen. De Europese Raad van regeringsleiders heeft in Stuttgart (juni 1983) opgeroepen wederzijds 10% van de telecommarkten open te stellen. Aan verdergaande voorstellen op dit gebied wordt momenteel gewerkt in Brussel. Hoewel een zekere scepsis gepast blijft, zijn met name op langere termijn doorbraken mogelijk, en bovenal wenselijk. Indien dit niet zou geschieden, dreigt de z.g. interne EG-markt verstoken te blij-

ven van enkele dynamische en hoogwaardige industriesectoren met snelgroeiende wereldmarkten. Dit zal onherroepelijk zijn weerslag hebben op het concurrentievermogen van de Europese industrie in deze markten, zo niet in belendende en afgeleide markten.

J. Pelkmans

10) Zie b.v. voor de opvatting van de staatssecretaris „Two-way-street” bij de aanschaf van defensiemateriaal (Nota Van Houwelingen), Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 952, 3 juni 1983.