



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 23.09.2004
COM(2004)608 τελικό

ΠΡΑΣΙΝΟ ΒΙΒΛΙΟ

Οι δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας

(υποβληθέν από την Επιτροπή)

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
I. ΛΟΓΟΙ ΠΟΥ ΕΠΙΒΑΛΛΟΥΝ ΔΡΑΣΗ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΤΗΝ ΑΜΥΝΑ	4
1. Κλειστές αγορές άμυνας	4
2. Ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των συμβάσεων στον τομέα της άμυνας	5
2.1 Ο καθοριστικός ρόλος των κρατών.....	5
2.2 Οι απαιτήσεις ασφάλειας εφοδιασμού και εμπιστευτικότητας.....	5
2.3 Η πολυπλοκότητα των προγραμμάτων προμήθειας εξοπλισμών	5
3. Όρια του υφιστάμενου νομικού πλαισίου	6
3.1 Κοινοτικό σύστημα εξαιρέσεων	6
3.2 Ανομοιογένεια των εθνικών νομοθεσιών	7
3.3 Ειδικά συστήματα για τα προγράμματα συνεργασίας	8
II. ΘΕΜΑΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟ ΤΩΝ ΕΝΕΡΓΕΙΩΝ ΣΕ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ	9
1. Καλύτερη διασαφήνιση του υφιστάμενου κοινοτικού κανονιστικού πλαισίου.....	9
2. Συμπλήρωση του κοινοτικού κανονιστικού πλαισίου με ένα ειδικό μέσο	10
2.1. Στόχοι.....	10
2.2 Περιεχόμενο	11
ΟΡΟΙ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ.....	13

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το παρόν πράσινο βιβλίο αποτελεί μια από τις δράσεις που εξήγγειλε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην ανακοίνωσή της «Για να χαραχθεί μια πολιτική της ΕΕ στον τομέα του αμυντικού εξοπλισμού», η οποία εκδόθηκε στις 11 Μαρτίου 2003¹. Μέσω των ενεργειών αυτών η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιθυμεί να συμβάλει στη σταδιακή δημιουργία μιας πιο διαφανούς και ανοικτής για όλα τα κράτη μέλη ευρωπαϊκής αγοράς αμυντικού εξοπλισμού («European Defence Equipment Market» EDEM), η οποία, σεβόμενη τις ιδιαιτερότητες του τομέα, θα τον καταστήσει οικονομικά πιο αποδοτικό.

Η εξέλιξη προς μια αγορά σε ευρωπαϊκή κλίμακα είναι ένα από τα βασικά στοιχεία για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων, την εξασφάλιση καλύτερης κατανομής των πόρων όσον αφορά την άμυνα και την υποστήριξη της ανάπτυξης των στρατιωτικών δυνατοτήτων της Ένωσης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ).

Η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας, αρμοδίου στον τομέα των αμυντικών δυνατοτήτων, της έρευνας, των αγορών και του εξοπλισμού, ενισχύει το ενδιαφέρον για τη δημιουργία μιας τέτοιας αγοράς.

Η δημιουργία της EDEM προϋποθέτει την υλοποίηση ενός συνόλου συμπληρωματικών πρωτοβουλιών, συμπεριλαμβανομένης της οργάνωσης ενός κατάλληλου κανονιστικού πλαισίου όσον αφορά την προμήθεια αμυντικών εξοπλισμών. Ένα μεγαλύτερο άνοιγμα των αμυντικών αγορών, οι οποίες είναι σήμερα κλειστές σε εθνικό επίπεδο, θα επέτρεπε πράγματι την αύξηση των εμπορικών δυνατοτήτων των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων του τομέα, συμπεριλαμβανομένων των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, και θα συνέβαλε στην ανάπτυξή τους και στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητάς τους.

Σκοπός του παρόντος πράσινου βιβλίου είναι να συνεχίσει τη συζήτηση που έχει ήδη αρχίσει στον τομέα αυτό, με σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας². Για το σκοπό αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημιούργησε δύο ομάδες εργασίας αποτελούμενες από εκπροσώπους των κρατών μελών και ευρωπαϊκών βιομηχανιών, οι οποίες συμμετείχαν στα στάδια προετοιμασίας του πράσινου βιβλίου.

Στο πρώτο μέρος, το πράσινο βιβλίο παρουσιάζει τους λόγους που δικαιολογούν μια ειδική ενέργεια, μέσω καταγραφής της υπάρχουσας κατάστασης στις αγορές, των ποικίλων ιδιαιτεροτήτων τους και της ισχύουσας νομοθεσίας. Βάσει των διαπιστώσεων αυτών, στο δεύτερο μέρος αναπτύσσεται προβληματισμός για τα μέσα που μπορούν να προβλεφθούν.

¹ COM(2003)113 τελικό.

² Εργασίες της ομάδας εργασίας του Συμβουλίου για την πολιτική εξοπλισμών (POLARM), της Δυτικοευρωπαϊκής Ομάδας Εξοπλισμού (GAEO), της *Agency Establishment Team* (ομάδα δημιουργίας του οργανισμού) επιφορτισμένης με τη συγκρότηση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας.

I. ΛΟΓΟΙ ΠΟΥ ΕΠΙΒΑΛΛΟΥΝ ΔΡΑΣΗ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΤΗΝ ΑΜΥΝΑ

Οι αμυντικές δαπάνες των κρατών μελών αποτελούν σημαντικό μέρος των δημόσιων δαπανών, της τάξης των 160 δις ευρώ για τα 25 κράτη μέλη, εκ των οποίων το 1/5 χρησιμοποιείται για τις προμήθειες στρατιωτικών εξοπλισμών (προμήθειες και έρευνα και ανάπτυξη)³.

Οι δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας χαρακτηρίζονται σήμερα από τον περιορισμό τους σε εθνικό επίπεδο (σημείο 1), από ιδιαιτερότητες που τις διαφοροποιούν από τις άλλες δημόσιες συμβάσεις (σημείο 2) και από ένα νομικό πλαίσιο του οποίου η εφαρμογή είναι πολύπλοκη (σημείο 3).

1. ΚΛΕΙΣΤΕΣ ΑΓΟΡΕΣ ΑΜΥΝΑΣ

Παρ' όλο που οι συνολικές στρατιωτικές δαπάνες των κρατών μελών είναι σημαντικές, εξακολουθούν να είναι κατακερματισμένες στο επίπεδο των εθνικών αγορών, πράγμα που δημιουργεί σήμερα ένα σημαντικό πρόβλημα για όλα τα κράτη μέλη που διαθέτουν αμυντικές βιομηχανίες. Λόγω των περικοπών στους προϋπολογισμούς και της αναδιάρθρωσης των ενόπλων δυνάμεων, το μέγεθος των εθνικών αγορών – συμπεριλαμβανομένων εκείνων των μεγάλων κρατών – δεν επαρκεί πλέον για να επιτευχθούν όγκοι παραγωγής που θα επιτρέψουν την απόσβεση του υψηλού κόστους E&A για τα οπικά συστήματα. Η κατάσταση αυτή καθώς και ο κατακερματισμός των προσπαθειών έρευνας και ανάπτυξης στην Ευρώπη έχει ως συνέπεια πρόσθετες δαπάνες για τους φορολογούμενους και μείωση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας και της ικανότητάς της να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις δυναμικού της ΕΠΑΑ. Λαμβανομένου υπόψη τη διττή φύση των τεχνολογιών (στρατιωτική και μη στρατιωτική), επηρεάζεται επίσης η συνολική ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας στην Ευρώπη.

Την τελευταία δεκαετία επιτεύχθηκε πρόοδος, κυρίως μέσω της ενίσχυσης της διευρωπαϊκής συνεργασίας σε θέματα εξοπλισμών και του πρώτου ανοίγματος των αγορών αυτών στον ανταγωνισμό σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι πρωτοβουλίες αυτές είχαν μόνο μέτρια αποτελέσματα και δεν μπόρεσαν να οδηγήσουν στη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής αγοράς άμυνας. Όσον αφορά τα προγράμματα συνεργασίας, η αρχή της δίκαιης απόδοσης των επενδύσεων, που εξακολουθεί να εφαρμόζεται συχνά, περιορίζει γενικά το άνοιγμα μόνο στις συμμετέχουσες χώρες και συνεπάγεται κατανομή των έργων βάσει κριτηρίων καθαρά εθνικής βιομηχανικής πολιτικής. Σε ό,τι αφορά τις εθνικές προμήθειες, το ποσοστό των συμβάσεων που ανατίθενται σύμφωνα με διαγωνιστική διαδικασία παραμένει πολύ μικρό. Ανεξάρτητα από τις εφαρμοζόμενες διαδικασίες, η πλειονότητα των συμβάσεων εξακολουθεί να ανατίθενται σε εθνικούς προμηθευτές.

³ Πηγές : NATO (Βορειοατλαντικό Σύμφωνο) και SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute- Διεθνές Κέντρο Έρευνας για την Ειρήνη της Στοκχόλμης*) 2002.

2. ΙΔΙΑΙΤΕΡΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΑΜΥΝΑΣ

Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των συμβάσεων στον τομέα της άμυνας οφείλονται στην ίδια τη φύση των στρατιωτικών προϊόντων και των συναφών υπηρεσιών. Δεν είναι μόνο οικονομικής και τεχνολογικής φύσης αλλά εξαρτώνται και από την πολιτική ασφάλειας και άμυνας κάθε κράτους μέλους⁴. Οι αμυντικές βιομηχανίες έχουν συνεπώς στρατηγικό χαρακτήρα και διατηρούν ειδικές σχέσεις με τα κράτη.

2.1 Ο καθοριστικός ρόλος των κρατών

Μετά τις ιδιωτικοποιήσεις και τις προσπάθειες βελτιστοποίησης των πολιτικών για τις προμήθειες τα τελευταία έτη, ο ρόλος των κρατών μειώθηκε αλλά παραμένει βασικός. Ως μοναδικοί πελάτες, τα κράτη καθορίζουν τη ζήτηση των προϊόντων ανάλογα με τις στρατιωτικές ανάγκες που απορρέουν από τους στρατηγικούς τους στόχους και καθορίζουν συνεπώς το μέγεθος των αγορών. Συμμετέχουν, σε διαφορετικό βαθμό ανάλογα με τη χώρα, στη χρηματοδότηση της έρευνας και της ανάπτυξης, επηρεάζοντας έτσι την τεχνολογική τεχνογνωσία και τη μακροπρόθεσμη ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας. Ως ρυθμιστές, τα κράτη ελέγχουν το εμπόριο των εξοπλισμών μέσω των αδειών εξαγωγής που απαιτούνται για τις βιομηχανίες, συμπεριλαμβανομένων των αδειών για την παράδοση των εξοπλισμών στο εσωτερικό της Ένωσης, και της χορήγησης έγκρισης για την υποβολή προσφοράς. Ο έλεγχος αυτός επεκτείνεται, αν και σε πιο περιορισμένο βαθμό, και στις βιομηχανικές αναδιαρθρώσεις, ακόμη και στο επίπεδο των μετόχων.

2.2 Οι απαιτήσεις ασφάλειας εφοδιασμού και εμπιστευτικότητας

Η άμυνα απαιτεί ασφαλείς πηγές εφοδιασμού καθ' όλη τη διάρκεια των εξοπλιστικών προγραμμάτων, από το σχεδιασμό των εξοπλισμών έως την απόσυρσή τους, τόσο σε περίοδο ειρήνης όσο και σε περίοδο πολέμου. Τα κράτη μπορεί συνεπώς να πρέπει να θεσπίσουν ειδικές εγγυήσεις για τον εφοδιασμό. Η διατήρηση καθαρά εθνικών βιομηχανικών δυνατοτήτων στον τομέα της άμυνας μπορεί να θεωρηθεί αξιόπιστος τρόπος ανταπόκρισης στα στρατηγικά συμφέροντα και στις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης (στρατιωτικές επιχειρήσεις).

Οι απαιτήσεις άμυνας μπορεί επίσης να συνεπάγονται ότι τα κράτη πρέπει αυτά να διαθέτουν εξοπλισμούς που εξασφαλίζουν την τεχνολογική υπεροχή των εμπλεκόμενων στρατιωτικών δυνάμεων. Η υπεροχή αυτή βασίζεται κυρίως στην εμπιστευτικότητα των προγραμμάτων και των τεχνικών ιδιαιτεροτήτων τους. Η υποχρέωση προστασίας αυτών των εμπιστευτικών πληροφοριών υποχρεώνει τους επιχειρηματίες να διαθέτουν ειδικές εθνικές εγκρίσεις.

2.3 Η πολυπλοκότητα των προγραμμάτων προμήθειας εξοπλισμών

Τα προγράμματα ανάπτυξης εξοπλισμών είναι πολύπλοκα. Ο όγκος παραγωγής τους είναι περιορισμένος και οι κίνδυνοι εμπορικής αποτυχίας απαιτούν επίσης την υποστήριξη τους εκ μέρους των κρατών. Οι εξοπλισμοί αποτελούνται συχνά από νέα συστήματα που περιλαμβάνουν τόσο στρατιωτικές όσο και μη στρατιωτικές τεχνολογίες. Ο κύκλος ζωής τους είναι μεγάλος: η περίοδος από τη γνωστοποίηση της λειτουργικής ανάγκης έως το τέλος του κύκλου ζωής τους μπορεί να φθάσει τα 50 χρόνια. Πρέπει να εξασφαλιστεί η καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής καθώς και η διαχείριση των κινδύνων καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της

⁴ Βλ. το έγγραφο της Ομάδας POLARM του Συμβουλίου, που προσαρτάται στην ανακοίνωση COM(1997)583 της 4.12.1997.

περιόδου. Επομένως, τα κράτη πρέπει να έχουν πρόσβαση σε επαρκείς βιομηχανικές και τεχνολογικές δυνατότητες καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής ενός συστήματος και να έχουν μόνιμες και αξιόπιστες σχέσεις με τους προμηθευτές.

Επίσης, οι προμήθειες «ετοιμοπαράδοτων» εξοπλισμών αποτελούν συχνά αντικείμενο «αντισταθμιστικών οφελών», που συνίστανται στο να απαιτήσει μια αγοράστρια χώρα αντάλλαγμα που μπορεί να υπερβαίνει το 100% της αξίας της σύμβασης. Η επιστροφή αυτή μπορεί να είναι άμεση, μέσω παραγγελιών για εθνικές εταιρείες ή μεταφοράς τεχνογνωσίας και τεχνολογίας που συνδέονται με την αρχική σύμβαση. Μπορεί επίσης να είναι έμμεση και να αφορά άλλους βιομηχανικούς τομείς από εκείνον που καλύπτει η αντίστοιχη σύμβαση, ακόμη και μη στρατιωτικούς τομείς.

3. ΟΡΙΑ ΤΟΥ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

3.1 Κοινοτικό σύστημα εξαιρέσεων

Οι ιδιαιτερότητες του τομέα της άμυνας αναγνωρίστηκαν από την ίδρυση της Κοινότητας με τη δημιουργία συστήματος εξαιρέσεων το οποίο ορίζεται στο άρθρο 296 της Συνθήκης ΕΚ. Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του εν λόγω άρθρου:

« α. κανένα κράτος μέλος δεν υποχρεούται να παρέχει πληροφορίες, τη διάδοση των οποίων θεωρεί αντίθετη προς ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας του,

β. κάθε κράτος μέλος δύναται να λαμβάνει τα μέτρα που θεωρεί αναγκαία για την προστασία ουσιωδών συμφερόντων της ασφαλείας του, που αφορούν την παραγωγή ή εμπορία όπλων, πυρομαχικών και πολεμικού υλικού· τα μέτρα αυτά δεν πρέπει να αλλοιώνουν τους όρους του ανταγωνισμού εντός της κοινής αγοράς σχετικά με τα προϊόντα που δεν προορίζονται για στρατιωτικούς ειδικά σκοπούς⁵».

Λόγω της γενικής της ισχύος η διάταξη αυτή μπορεί να εφαρμοστεί επίσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Σύμφωνα με το άρθρο 10 της νέας οδηγίας 2004/18/ΕΚ, η κοινοτική νομοθεσία στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων εφαρμόζεται στις συμβάσεις που συνάπτονται από τις αναθέτουσες αρχές στον τομέα της άμυνας, με την επιφύλαξη του άρθρου 296 της Συνθήκης ΕΚ. Επομένως, οι κοινοτικοί κανόνες ισχύουν κατ' αρχήν και στον τομέα της άμυνας, αλλά τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα παρέκκλισης από αυτές σε ειδικές περιπτώσεις και υπό ειδικούς όρους που προβλέπονται για το σκοπό αυτό. Η δυνατότητα παρέκκλισης που προβλέπεται στο άρθρο 296 ΕΚ δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να εφαρμοστεί για μη στρατιωτικά προϊόντα ή για προϊόντα τα οποία δεν προορίζονται για ειδικούς στρατιωτικούς σκοπούς, ακόμη και αν αγοράστηκαν από τα υπουργεία εθνικής άμυνας.

Η νομολογία του Δικαστηρίου καθόρισε τους όρους εφαρμογής αυτής της παρέκκλισης ως εξής⁶:

⁵ Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου αυτού, το 1958 το Συμβούλιο κατάρτισε κατάλογο των προϊόντων στα οποία εφαρμόζονται οι διατάξεις της παραγράφου 1.

⁶ Μεταξύ άλλων, απόφαση Johnston στην υπόθεση 222/84, και απόφαση στην υπόθεση C-414/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας. Η τελευταία απόφαση αφορούσε μεν το ΦΠΑ αλλά ισχύει στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

- η εφαρμογή της δεν αποτελεί γενική και αυτόματη επιφύλαξη αλλά πρέπει να αιτιολογείται κατά περίπτωση. Τα κράτη έχουν κατά τον τρόπο αυτό τη δυνατότητα να τηρήσουν το απόρρητο που καλύπτει τις πληροφορίες οι οποίες θα υπονόμευαν την ασφάλειά τους και να επιλέξουν μια εξαίρεση από τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς όσον αφορά το εμπόριο όπλων. Είναι επίσης υποχρεωμένα να αξιολογήσουν για κάθε σύμβαση εάν την αφορά ή όχι η παρέκκλιση,
- η εφαρμογή εθνικών μέτρων παρέκκλισης από τα κράτη δικαιολογείται μόνο εάν αυτή είναι αναγκαία για την υλοποίηση του στόχου της προστασίας των αναφερόμενων ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας,
- το κράτος μέλος που σκοπεύει να εφαρμόσει την παρέκκλιση φέρει το βάρος της απόδειξης,
- η απόδειξη αυτή πρέπει να παρέχεται, όταν είναι αναγκαίο, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ή, ενδεχομένως, του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, στο οποίο μπορεί να προσφύγει η Επιτροπή ως θεματοφύλακας των Συνθηκών.

Κατά γενικό κανόνα, τα κράτη μέλη μπορούν συνεπώς να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις της Συνθήκης και των κοινοτικών οδηγιών, αλλά μόνο υπό ακριβώς καθορισμένους όρους. Ωστόσο, δημιουργούνται πολλές δυσκολίες εφαρμογής:

- λόγω έλλειψης ακριβούς ερμηνείας των εν λόγω διατάξεων, η παρέκκλιση αυτή εφαρμόζεται σχεδόν συστηματικά στις δημόσιες συμβάσεις. Παρά τις αποσαφηνίσεις του Δικαστηρίου, ο μικρός αριθμός δημοσιεύσεων στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δείχνει ότι ορισμένα κράτη μέλη μάλλον εκτιμούν ότι μπορούν να εφαρμόζουν αυτόματα της παρέκκλιση·
- επειδή δεν έχει οριστεί στο κοινοτικό δίκαιο ούτε στη νομολογία του Δικαστηρίου η έννοια του ουσιώδους συμφέροντος ασφαλείας, τα κράτη διευρύνουν στην πράξη το περιθώριο ερμηνείας που διαθέτουν για τον καθορισμό των συμβάσεων που μπορούν να είναι αντίθετες με το συμφέρον αυτό·
- για τον καθορισμό του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 296 ΕΚ, ο κατάλογος του 1958⁷ δεν αποτελεί κατάλληλη βάση αναφοράς επειδή δεν δημοσιεύθηκε ποτέ επισήμως ούτε αναθεωρήθηκε από τότε.

Διαπιστώνεται συνεπώς ότι οι συμβάσεις στον τομέα της άμυνας εξακολουθούν να καλύπτονται σε μεγάλο βαθμό από καθαρά εθνικές νομοθεσίες.

3.2 Ανομοιογένεια των εθνικών νομοθεσιών

Όσον αφορά τις συμβάσεις στον τομέα της άμυνας, οι περισσότερες εθνικές νομοθεσίες προβλέπουν παρεκκλίσεις από την εφαρμογή των κανόνων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, με διαφορετικούς βαθμούς διαφάνειας. Αυτό αποτελεί πιθανή δυσκολία για τους ξένους προμηθευτές.

⁷ Βλ. υποσημείωση αριθ.5.

- Η **δημοσίευση των προσκλήσεων υποβολής προσφορών**, όταν προβλέπεται, πραγματοποιείται σε ειδικά εθνικά φύλλα, των οποίων το περιεχόμενο, η συχνότητα έκδοσης και ο τρόπος διάδοσης ποικίλουν από το ένα κράτος στο άλλο.
- Οι πιθανές περιπτώσεις **μη δημοσίευσης** που προβλέπονται στις εθνικές νομοθεσίες είναι πολυάριθμες και διαφέρουν ανάλογα με τη χώρα.
- Οι **τεχνικές προδιαγραφές** είναι συχνά πολύ λεπτομερείς και βασίζονται σε ανομοιογενή πρότυπα.
- Τα **κριτήρια επιλογής** των προμηθευτών περιλαμβάνουν, σε ορισμένα κράτη, την ικανότητα προσφοράς βιομηχανικών αντισταθμιστικών οφελών και, στην πλειονότητα των κρατών, την εμπιστευτικότητα και ασφάλεια προμήθειας, των οποίων ο ορισμός παραμένει ασαφής. Επίσης, η αξιολόγηση δεν βασίζεται στις ίδιες απαιτήσεις, επειδή μερικές φορές αναφέρεται στην προέλευση των προϊόντων ή στην εθνικότητα των προμηθευτών.
- Η **διαγωνιστική διαδικασία** γίνεται ουσιαστικά μέσω διαδικασιών με διαπραγμάτευση οι οποίες δεν διεξάγονται υπό τους ίδιους όρους, ιδίως όσον αφορά την έκταση των διαπραγματεύσεων και τις δυνατότητες τροποποίησης του αντικειμένου της σύμβασης.
- Η **ανάθεση** των συμβάσεων βασίζεται πρωτίστως στο κριτήριο της πιο συμφέρουσας προσφοράς από οικονομική άποψη. Ωστόσο, σε ορισμένα κράτη η ασφάλεια των προμηθειών και τα βιομηχανικά αντισταθμιστικά οφέλη λαμβάνονται εκ νέου υπόψη στο στάδιο αυτό.

Τα προαναφερόμενα εμπόδια είχαν ως αποτέλεσμα να αναλάβουν ορισμένα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της διακυβερνητικής πολιτικής συμφωνίας της Δυτικοευρωπαϊκής Ομάδας Εξοπλισμών⁸, την εναρμόνιση του περιεχομένου και των όρων έκδοσης των εθνικών φύλλων τους, και την εφαρμογή πιο ανοικτών κανόνων στις διαγωνιστικές διαδικασίες. Το σύστημα αυτό, που βασίζεται σε κατάλληλες αρχές, έφερε παρ' όλα αυτά, λόγω του νομικά μη δεσμευτικού χαρακτήρα του, περιορισμένα αποτελέσματα τόσο όσον αφορά τη διαφάνεια όσο και τις διαγωνιστικές διαδικασίες.

3.3 Ειδικά συστήματα για τα προγράμματα συνεργασίας

Εκτός των εθνικών συστημάτων, εφαρμόζονται επίσης κανόνες *ad hoc* που προβλέπονται σε διακρατικές συμφωνίες για τη συνεργασία όσον αφορά τα εξοπλιστικά προγράμματα⁹. Γενικά, λόγω των υψηλών επενδύσεων που πραγματοποιούνται από τις συμμετέχουσες χώρες για τα προγράμματα αυτά, για την ανάθεση της σύμβασης εφαρμόζεται η αρχή των δίκαιων αντισταθμιστικών οφελών.

Για να μειωθεί το υψηλό κόστος λόγω της πρακτικής αυτής, το 1996 δημιουργήθηκε ο διακρατικός Οργανισμός OCCAR (Κοινός Οργανισμός Συνεργασίας σε θέματα

⁸ Οι 16 χώρες μέλη, από τις οποίες οι 14 είναι κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (BE, DK, DE, EL, ES, FR, IT, LU, NL, PT, UK, AT, FI, SE), ενέκριναν το 1990 κατευθυντήριες γραμμές για τις διαγωνιστικές διαδικασίες και τις επικαιροποίησε το 1999.

⁹ Οι συμβάσεις αυτές συνάφθηκαν γενικά από τους οργανισμούς *ad hoc* ή από τα στρατιωτικά όργανα του NATO που ενεργούν για λογαριασμό των κρατών τα οποία συμμετέχουν στα εν λόγω προγράμματα.

εξοπλισμών)¹⁰ και το 2000 απέκτησε νομική προσωπικότητα. Το ανταγωνιστικότερο συμβατικό του σύστημα προβλέπει την αντικατάσταση του συστήματος των «αντισταθμιστικών οφελών» ανά πρόγραμμα από ένα σύστημα «συνολικών αντισταθμιστικών οφελών» που καλύπτει πολλά έτη και πολλά προγράμματα. Η εφαρμογή του θα εξαρτηθεί ωστόσο από τον αριθμό των νέων προγραμμάτων, των οποίων η διαχείριση θα ανατεθεί στον Οργανισμό αυτό.

Επειδή οι προσπάθειες αυτές δεν κατέληξαν σε ικανοποιητικά αποτελέσματα, τα κράτη μέλη δημιούργησαν πρόσφατα έναν Ευρωπαϊκό Οργανισμό Άμυνας, υπό την εποπτεία του Συμβουλίου στο ενιαίο θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στον οποίο θα ανατεθεί, μεταξύ άλλων, να συμβάλει, σε συνεργασία με την Επιτροπή, στη δημιουργία μιας ανταγωνιστικής ευρωπαϊκής αγοράς άμυνας¹¹.

II. ΘΕΜΑΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟ ΤΩΝ ΕΝΕΡΓΕΙΩΝ ΣΕ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

Από την παραπάνω διαπίστωση σχετικά με την κατάσταση των δημοσίων συμβάσεων στον τομέα της άμυνας φαίνεται ότι πολλά εμπόδια περιορίζουν τις δυνατότητες πρόσβασης των ευρωπαϊκών βιομηχανιών στις αγορές των κρατών μελών και, ως εκ τούτου, μειώνουν τις ευκαιρίες ανάπτυξής τους.

Η Επιτροπή προτείνει για το λόγο αυτό να συνεχιστεί η συζήτηση σχετικά με τη δυνατότητα μιας κοινοτικής δράσης για τις συμβάσεις στον τομέα της άμυνας. Στο παρόν στάδιο του προβληματισμού, η Επιτροπή προσδιόρισε δύο πιθανά μέσα. Το πρώτο περιορίζεται στην αποσαφήνιση του υφιστάμενου νομικού πλαισίου (σημείο 1), το δεύτερο αποσκοπεί στη θέσπιση ειδικών κανόνων στον τομέα της άμυνας, προσαρμοσμένων στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του (σημείο 2).

Τα μέσα αυτά δεν αποκλείουν συμπληρωματικές δράσεις από τα κράτη μέλη στα ενδεδειγμένα πλαίσια. Δεν θα μπορούσαν να δώσουν πλήρεις απαντήσεις σε όλες τις πτυχές που συνδέονται με τις ιδιαιτερότητες των συμβάσεων στον τομέα της άμυνας, ιδίως όσον αφορά την ασφάλεια των προμηθειών. Η έννοια αυτή θα εξελιχθεί ανάλογα με τη σύγκλιση των εθνικών συμφερόντων ασφαλείας στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής, της πολιτικής ασφαλείας και άμυνας. Η σταδιακή ανάπτυξη μιας κοινής προσέγγισης στον τομέα αυτό μπορεί να διευκολύνει την εφαρμογή των κοινοτικών μέσων. Κατά τον ίδιο τρόπο, τα μέσα αυτά αποτελούν ένα χρήσιμο εργαλείο για την επιτυχία της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.

1. ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΔΙΑΣΑΦΗΝΙΣΗ ΤΟΥ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

Η διασαφήνιση του κανονιστικού πλαισίου θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί μέσω ενός μη νομοθετικού μέσου, όπως μια ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής. Το μέσο αυτό θα αποσκοπούσε στην ερμηνεία της ισχύουσας κοινοτικής νομοθεσίας ώστε να διευκολυνθεί η

¹⁰ Κοινός Οργανισμός Συνεργασίας στον τομέα των εξοπλισμών · ανοικτός υπό ορισμένες προϋποθέσεις σε όλα τα κράτη μέλη, σήμερα συμμετέχουν μόνο πέντε κράτη (DE, BE, FR, IT, UK).

¹¹ Κοινή δράση για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (EOA) που εγκρίθηκε στις 12 Ιουλίου 2004 από το Συμβούλιο.

εφαρμογή της από τις αρμόδιες αρχές και η κατανόησή της από τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς. Μια ερμηνευτική ανακοίνωση θα μπορούσε να εκδοθεί σχετικά σύντομα και λόγω της φύσης της δεν μπορεί παρά να αφορά το ισχύον δίκαιο.

Η Επιτροπή θα διευκρίνιζε περαιτέρω τις αρχές που όρισε το Δικαστήριο σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 296 ΕΚ, και κυρίως την εφαρμογή τους όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις, με σκοπό τη διευκόλυνση, στην πράξη, της διάκρισης μεταξύ των συμβάσεων που καλύπτονται από την εξαίρεση και εκείνων που δεν καλύπτονται από αυτήν. Όσον αφορά τις τελευταίες, εξακολουθούν να ισχύουν οι κανόνες του κοινοτικού δικαίου (οι οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις).

Η ανακοίνωση αυτή καθαυτή δεν θα ήταν νομικά δεσμευτική, αλλά θα εξηγούσε αρχές και κανόνες οι οποίοι θα είναι νομικά δεσμευτικοί. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή θα ήταν υποχρεωμένη να περιοριστεί στην ερμηνεία αυτή κατά την άσκηση των καθηκόντων της ως θεματοφύλακας της Συνθήκης. Η Επιτροπή πρέπει επίσης να εκδώσει όλα τα επιχειρησιακά συμπεράσματα, τα οποία προκύπτουν από την υιοθέτηση μιας τέτοιας ερμηνείας του ισχύοντος δικαίου.

Ερωτήσεις

1. Θεωρείτε ότι είναι χρήσιμο/αναγκαίο/επαρκές να ερμηνευθεί το σημερινό κανονιστικό πλαίσιο σύμφωνα με τον προαναφερόμενο τρόπο;
2. Υπάρχουν άλλες πτυχές του εν λόγω κοινοτικού δικαίου που θα έπρεπε να διασαφηνιστούν;

2. ΣΥΜΠΛΗΡΩΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΜΕ ΕΝΑ ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΣΟ

2.1. Στόχοι

Το κοινοτικό κανονιστικό πλαίσιο μπορεί να συμπληρωθεί με ένα νέο νομοθετικό μέσο ειδικά για τις συμβάσεις στον τομέα της άμυνας (προϊόντα, υπηρεσίες και έργα), όπως μια οδηγία για το συντονισμό των διαδικασιών ανάθεσης των εν λόγω συμβάσεων¹². Η οδηγία αυτή θα θέσπιζε ένα ειδικό πλαίσιο κανόνων που θα εφαρμόζονται στις συμβάσεις οι οποίες εμπίπτουν λόγω αντικειμένου στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 296 ΕΚ, αλλά για τις οποίες δεν δικαιολογείται η προσφυγή στη διάταξη σχετικά με την εξαίρεση (σύμφωνα με τους όρους που καθορίζονται από τη νομολογία του Δικαστηρίου). Η εν λόγω οδηγία θα εφαρμόζοταν στις συμβάσεις στον τομέα της άμυνας που εμπίπτουν σήμερα στο πεδίο εφαρμογής των υφιστάμενων οδηγιών, αλλά θα περιλαμβάνει διατάξεις οι οποίες θα ανταποκρίνονται περισσότερο στις ιδιαιτερότητές τους.

¹² Πρόκειται για διαδικασία ανάλογη με εκείνη που πραγματοποιήθηκε το 1990 για να ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες των συμβάσεων στους τομείς του νερού, της ενέργειας και των μεταφορών, μέσω μιας ειδικής οδηγίας (που κατέληξε στην οδηγία 93/38 και τροποποιήθηκε από την οδηγία 2004/17/ΕΚ της 31 Μαρτίου 2004).

Θα επιδιώκει τρεις κύριους στόχους:

- μεγαλύτερη νομική ασφάλεια, στο μέτρο που θα επέτρεπε μια καλύτερη κατάταξη των συμβάσεων σε κατηγορίες: (α) συμβάσεις που καλύπτονται από τις «κλασικές οδηγίες» · (β) συμβάσεις που καλύπτονται από την ίδια τη νέα οδηγία· και (γ) συμβάσεις που εξαιρούνται από οποιοδήποτε κοινοτικό νομοθετικό πλαίσιο·
- ευρύτερη ενημέρωση σε κοινοτικό επίπεδο σχετικά με τις εν λόγω συμβάσεις και συνεπώς μεγαλύτερο άνοιγμα των αγορών, που θα επιτρέψει στις ευρωπαϊκές αμυντικές βιομηχανίες να συμμετέχουν ισότιμα στις προσκλήσεις υποβολής προσφορών σε όλα τα κράτη μέλη·
- επίτευξη της αναγκαίας ευελιξίας όσον αφορά την ανάθεση των συμβάσεων αυτών, μέσω της δημιουργίας ενός συνόλου κανόνων προσαρμοσμένων στις ιδιαιτερότητες των εν λόγω συμβάσεων.

Ένα τέτοιο νομοθετικό μέσο θα μπορούσε επίσης να χρησιμοποιηθεί ως σημείο αναφοράς στην περίπτωση που ένα κράτος μέλος αποφασίσει να μην εφαρμόσει την εξαίρεση που προβλέπει το άρθρο 296 ΕΚ, ενώ αυτό θα ήταν δυνατό.

2.2 Περιεχόμενο

- Ο καθορισμός του **πεδίου εφαρμογής** θα μπορούσε να βασιστεί σ' ένα γενικό ορισμό της καλυπτόμενης κατηγορίας στρατιωτικού υλικού και/ή σε κατάλογο. Στην περίπτωση αυτή θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ο κατάλογος του 1958 ή ένας άλλος κατάλογος, ακριβέστερος και επικαιροποιημένος, όπως εκείνος του Κώδικα Συμπεριφοράς για τις εξαγωγές όπλων¹³.
- Σύμφωνα με το πρότυπο των υφιστάμενων οδηγιών στους άλλους τομείς, μια διάταξη θα ορίζει ότι η οδηγία δεν επηρεάζει τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 296 ΕΚ, υπό τις προϋποθέσεις που ορίζονται από το Δικαστήριο. Επιπλέον, η οδηγία θα προσδιορίζει τις περιπτώσεις στις οποίες οι προϋποθέσεις εφαρμογής της **εξαίρεσης** πληρούνται σαφώς και αναμφισβήτητα (για παράδειγμα, το πυρηνικό υλικό).
- Οι **αναθέτουσες αρχές** θα ήταν τα υπουργεία άμυνας και οι οργανισμοί που θα ενεργούν για λογαριασμό τους καθώς και τα άλλα υπουργεία που πραγματοποιούν προμήθειες στρατιωτικού υλικού. Η εφαρμογή της οδηγίας σε άλλους οργανισμούς, όπως ο νέος Οργανισμός Άμυνας, θα παρέμενε να προσδιοριστεί στο πλαίσιο των κατάλληλων οργάνων.
- Η εφαρμογή της οδηγίας δεν θα απέκλειε τη δυνατότητα εξαίρεσεων που παρέχονται στα κράτη μέλη στο πλαίσιο των συμφωνιών του **ΠΟΕ** και της Συμφωνίας για τις Δημόσιες Συμβάσεις.
- Οι **διαδικασίες** θα έπρεπε να διασφαλίζουν το σεβασμό των αρχών της διαφάνειας και της μη διακρίσεως, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες των συμβάσεων αυτών. Ο κανόνας θα μπορούσε να είναι η γενίκευση της προσφυγής στη διαδικασία με διαπραγμάτευση με

¹³ Παράρτημα στη Δήλωση του Συμβουλίου της 5ης Ιουνίου 1998 (8675/2/98, ΚΕΠΠΑ) για τη δημιουργία μηχανισμού διαφάνειας όσον αφορά τις πολιτικές για τις εξαγωγές όπλων.

προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης. Η προσφυγή σε διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση θα μπορούσε να προβλεφθεί σε περιπτώσεις που πρέπει να προσδιοριστούν βάσει των εξαιρέσεων που προβλέπονται στις υφιστάμενες οδηγίες και, όταν είναι αναγκαίο, σε άλλες περιπτώσεις βάσει των εθνικών νομοθεσιών.

- Η **δημοσίευση** θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί μέσω κεντρικού συστήματος σε κοινοτικό επίπεδο, με τη χρησιμοποίηση ενός πρωτύπου δημοσίευσης. Η περιγραφή του αντικειμένου της σύμβασης θα μπορούσε να γίνεται βάσει τεχνικών επιδόσεων ώστε να αποφεύγονται οι πιθανές διακρίσεις μεταξύ των προμηθευτών.
- Τα **κριτήρια επιλογής** θα έπρεπε να εξασφαλίζουν την καταπολέμηση των διακρίσεων και την ίση μεταχείριση των επιχειρήσεων, και να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες των συμβάσεων στον τομέα της άμυνας, όπως η εμπιστευτικότητα, η ασφάλεια των προμηθειών κτλ. Πρέπει επίσης να λαμβάνουν υπόψη τις εξουσιοδοτήσεις σύμφωνα με τους κανόνες προστασίας του απόρρητου της εθνικής άμυνας.
- Η **ανάθεση** της σύμβασης θα μπορούσε να πραγματοποιείται βάσει καθορισμένων κριτηρίων. Αυτό θα συνεπάγετο διαβούλευση σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση πρακτικών όπως τα άμεσα και έμμεσα αντισταθμιστικά οφέλη.

Ερωτήσεις

3. Θεωρείτε τους κανόνες των υφιστάμενων οδηγιών προσαρμοσμένους ή όχι στις ιδιαιτερότητες των συμβάσεων στον τομέα της άμυνας; Εξηγήστε τους λόγους.
4. Θα είναι μια ειδική οδηγία χρήσιμο/αναγκαίο μέσο για τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής αγοράς αμυντικών εξοπλισμών και για την ενίσχυση της βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης της ευρωπαϊκής άμυνας;
5. Ποια είναι η γνώμη σας σχετικά με την εφαρμογή αυτής της πιθανής οδηγίας για τις προμήθειες που πραγματοποιούνται από άλλους οργανισμούς, όπως ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας;
6. Διαδικασίες: Θεωρείτε τη διαδικασία με διαπραγμάτευση και προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης προσαρμοσμένη στις ιδιαιτερότητες των συμβάσεων στον τομέα της άμυνας; Σε ποιες περιπτώσεις θα ήταν δυνατή η εφαρμογή της διαδικασίας με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης;
7. Πεδίο εφαρμογής: Ποιο θα ήταν το καταλληλότερο μέσο για τον καθορισμό του πεδίου εφαρμογής; Ένας γενικός ορισμός, και σε καταφατική περίπτωση, ποιος; Ένας νέος κατάλογος, και σε καταφατική περίπτωση, ποιος; Ένας συνδυασμός ορισμού και καταλόγου;
8. Εξαιρέσεις: Θεωρείτε χρήσιμο/αναγκαίο να καθοριστεί μια κατηγορία προϊόντων τα οποία θα εξαιρεθούν σαφώς από την οδηγία;
9. Δημοσίευση: Θεωρείτε κατάλληλο ένα κεντρικό σύστημα δημοσιεύσεων, και σε καταφατική περίπτωση, σύμφωνα με ποιους όρους;
10. Κριτήρια επιλογής: Ποια κριτήρια θεωρείτε ότι θα πρέπει να ληφθούν υπόψη εκτός από εκείνα που προβλέπονται ήδη στις υφιστάμενες οδηγίες, ώστε να

συνυπολογιστούν οι ιδιαιτερότητες του τομέα της άμυνας; Η εμπιστευτικότητα, η ασφάλεια των προμηθειών κτλ; Πώς πρέπει να οριστούν;

11. Πώς θα πρέπει κατά τη γνώμη σας να αντιμετωπιστεί η πρακτική των αντισταθμιστικών οφελών;

ΟΡΟΙ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ

Με το παρόν πράσινο βιβλίο αρχίζει, από την ημερομηνία δημοσίευσής του, μια επίσημη διαβούλευση η οποία θα διαρκέσει 4 μήνες. Θα πραγματοποιηθεί από τη Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς της Επιτροπής.

Πράσινο βιβλίο

Διαδικασία διαβούλευσης

Λήξη της διαβούλευσης: 4 μήνες από την ημερομηνία δημοσίευσης του πράσινου βιβλίου

Τα ενδιαφερόμενα μέρη καλούνται να διαβιβάσουν τις απαντήσεις τους στις ερωτήσεις που τίθενται, τις παρατηρήσεις και τις προτάσεις τους στην ακόλουθη διεύθυνση:

C/o Commission européenne, DG Marché Intérieur

Consultation « Livre Vert sur les marchés publics de défense »

B-1049 Bruxelles

Av. de Cortenbergh/Kortenberglaan 100 (1/100)

Ή με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο

(MARKT-D2-DPP@cec.eu.int)

Το πράσινο βιβλίο βρίσκεται επίσης στην ακόλουθη διεύθυνση στο διαδίκτυο :

http://europa.eu.int/comm/internal_market/consultations

Σημείωση: Όλες οι εισηγήσεις μπορούν να δημοσιοποιηθούν, εκτός εάν ο συντάκτης ζητήσει ρητά εμπιστευτικότητα.