



Брюксел, 30.11.2016 г.
COM(2016) 762 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на Директива 2009/81/ЕО за възлагането на обществени поръчки в областта на отбраната и сигурността с оглед на спазването на член 73, параграф 2 от посочената Директива

{SWD(2016) 407 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В Директива 2009/81/ЕО („Директивата“) се определят правила за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната и сигурността при следване на конкурентни процедури за възлагане на поръчки, основани на принципите за прозрачност и равнопоставеност.

В настоящия доклад, който се изисква съгласно член 73, параграф 2 от Директивата, се посочват основните констатации от прегледа на нейното прилагане и въз основа на тях се представят предложения за по-нататъшното развитие. Придружаващият работен документ на службите на Комисията (SWD) съдържа подробна оценка на Директивата.

В прегледа се оценява функционирането на Директивата и, доколкото е възможно предвид краткото време от крайния срок за нейното транспониране и още по-краткото време от реалното ѝ транспониране от държавите членки, се оценява нейното въздействие върху пазара в областта на отбраната и промишлената база¹. Той се основава на следните основни източници: базата данни на електронния ежедневник за обществените поръчки (ОВ/TED), обществена консултация в интернет и консултативни срещи с държавите членки и заинтересовани страни, данни на Евростат и базата данни в областта на отбраната на IHS Jane's².

2. КОНТЕКСТ

Основният конкретен проблем, който доведе до предложението на Комисията и впоследствие до приемането на Директивата през 2009 г., беше, че държавите членки изключваха — по-специално въз основа на член 296, параграф 1, буква б) от Договора за ЕО (понастоящем член 346, параграф 1, буква б) от ДФЕС) — почти автоматично възлагането на обществени поръчки за военно оборудване от правилата на ЕС за възлагане на обществени поръчки. Към онзи момент беше счетоно, че основната причина за проблема е, че правилата на ЕС за възлагане на обществени поръчки не отговарят на специфичните нужди при възлагането на обществени поръчки в областта на отбраната и на чувствителни по отношение на сигурността обществени поръчки.

В периода 2011—2015 г. общата стойност на разходите за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната на 28-те държави — членки на ЕС, и на държавите от ЕИП беше в диапазона 81—82 милиарда евро годишно³. Основната цел на Директивата е да се гарантира, че възлагането на обществени поръчки в

¹ Съгласно член 73, параграф 2 от Директивата оценката е насочена най-вече към пазара в областта на отбраната и към промишлената база, макар че Директивата се прилага и към чувствителни по отношение на сигурността обществени поръчки.

² За повече подробности относно методологията за оценка вж. раздел 4. от SWD и приложение III към същия документ.

³ Това са общите правителствени разходи за военна отбрана, които се състоят от бруто образуване на основен капитал и междинно потребление, независимо дали Директивата е законово приложима към конкретни покупки или не. За повече подробности вж. раздел 2.1.1. от SWD.

областта на отбраната и на чувствителни по отношение на сигурността обществени поръчки в рамките на този пазар се извършва съгласно правилата на ЕС, основани на конкуренция, прозрачност и равнопоставеност. Директивата има за цел да постигне това чрез осигуряване на специално пригодени правила за такова възлагане на обществени поръчки, като по този начин използването на изключения, особено съгласно член 346 от ДФЕС, се ограничава до извънредни случаи. По този начин с Директивата се цели да бъде подкрепено изграждането на отворен и конкурентен европейски пазар на отбранително оборудване (ЕПОО), който на свой ред ще укрепи конкурентоспособността на европейската отбранителна технологична и промишлена база (ЕОТПБ).

3. ПРИЛАГАНЕ

3.1. Транспониране

Като цяло транспонирането на Директивата от държавите членки се забави значително. Определеният краен срок беше 21 август 2011 г. Към тази дата едва 3 държави членки бяха уведомили за пълното транспониране на Директивата. Към март 2012 г. това бяха направили 19 държави членки. Към 2013 г. всички държави бяха уведомили за пълното транспониране на Директивата.

Комисията не установи съществени проблеми по отношение на съответствието на националните мерки за транспониране с Директивата, т.е. не са налице проблеми, които биха застрашили цялостното функциониране на Директивата. При все това по отношение на известен брой разпоредби на Директивата трябва да се пояснят някои въпроси⁴.

Преди приемането на Директивата 18 държави членки поддържаха систематично разпоредби за компенсации (т.е. за всички поръчки или за поръчки над определена стойност), като изискваха компенсации от чуждестранни доставчици при закупуване на отбранително оборудване от тях. Тези разпоредби очевидно бяха несъвместими както с Договорите на ЕС, така и с правилното транспониране и прилагане на Директивата. Към настоящия момент държавите членки са премахнали или са преработили своите разпоредби за компенсации. В запазените разпоредби се предвижда, че компенсации/промишлена възвръщаемост могат да се изискват само след анализ на всеки отделен случай, ако са спазени условията на член 346 от ДФЕС. Независимо от това продължава да стои въпросът как да се гарантира, че използването на изискванията за компенсации/промишлена възвръщаемост в конкретната практика за възлагане на обществени поръчки отговаря на строгите условия за прилагането на член 346 от ДФЕС.

3.2. Използване на Директивата

След влизането в сила на Директивата нейното прилагане започна почти незабавно и показва ясно изразена тенденция към увеличаване. От транспонирането ѝ от държавите членки насам стойността на поръчките в областта на отбраната и сигурността, възложени съгласно Директивата, се увеличи повече от десет пъти. **Общата стойност на поръчките в областта на отбраната и**

⁴ За повече подробности вж. раздел 5.1.2. от SWD.

сигурността, възложени съгласно Директивата в периода 2011—2015 г., беше около 30,85 милиарда евро⁵. Обществени поръчки в областта на отбраната и сигурността се възлагат и съгласно директивите за възлагане на граждански поръчки, на които се падат още 8 милиарда евро, като крайната сума е почти 39 милиарда евро по поръчки, възложени в периода 2011—2015 г. съгласно правилата на ЕС за възлагане на обществени поръчки.

При все това **използването на Директивата в държавите членки продължава да бъде неравномерно**. Поръчките, възложени от органите на Обединеното кралство, съставляват повече от половината от стойността на възложените съгласно Директивата поръчки в петгодишния период, обхванат от прегледа (почти 17 милиарда евро). Следващи в класацията са Франция, Полша, Германия и Италия, които са сред държавите членки с най-големи разходи за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната. В периода 2011—2015 г. не са публикувани обявления за възлагане на поръчки съгласно Директивата от възлагащите органи в шест държави членки: Кипър, Гърция, Ирландия, Малта, Люксембург и Испания⁶. Разликите между държавите членки са значителни и когато стойността на възложените съгласно Директивата поръчки се сравни с наличните бюджети (разходи за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната). От този показател стават видни разлики, които варират например от Литва (38,4 %), Словакия (36,4 %), Обединеното кралство (17,7 %) и Франция (10,3 %) до Нидерландия (1,3 %), Швеция и Австрия (1 %).

Що се отнася до използването на процедури, важно е да се отбележи, че на процедурите с предварително обявяване и покана за участие в състезателна процедура се падат 60 % от броя на обявленията за възлагане на поръчки и 76 % от гледна точка на стойността. На процедурите на договаряне без публикуване на обявление за поръчка се падат съответно 38 % и 23 %.

Приблизителните изчисления относно съотношението между поръчките в областта на отбраната и тези в областта на сигурността показват, че по-голямата част представляват покупки в областта на отбраната. На чувствителни по отношение на сигурността поръчки се падат едва 7 % от броя на поръчките и 3 % от гледна точка на стойността.

4. РЕЗУЛТАТ ОТ ОЦЕНКАТА

Директивата бе оценена спрямо пет критерия: ефективност, ефикасност, целесъобразност, съгласуваност и добавена стойност на ЕС.

⁵ Тъй като в значителна част от обявленията за възлагане на поръчки не се посочва крайната стойност на поръчката, 30,85 милиарда евро е минималната стойност на всички поръчки, възложени съгласно Директивата. Ако посредством средните стойности на поръчките се направи предположение за липсващата информация, тази стойност би следвало да се увеличи до около 34,55 милиарда евро.

⁶ Тези държави са публикували редица обявления за възлагане на поръчки с предмет, свързан с отбраната, съгласно директивите за възлагане на граждански поръчки. За повече подробности вж. раздел 5.3.1.1. от SWD.

4.1. Ефективност

Основният елемент от оценката беше да се оцени дали — и до каква степен — Директивата е постигнала своите цели.

4.1.1. Конкуренция, прозрачност и недискриминация на европейския пазар на отбранително оборудване (ЕПОО)

Основната цел на Директивата е да спомогне за изграждането на отворен и конкурентен ЕПОО, като гарантира, че обществените поръчки в областта на отбраната и чувствителните по отношение на сигурността поръчки се възлагат съгласно конкурентни и справедливи процедури за обществени поръчки.

В рамките на (базовия) период 2008—2010 г. средната годишна стойност на публикуваните в ЕС обществени поръчки в областта на отбраната и сигурността е възлизала на 2,9 милиарда евро и приблизително на 3,3 % от общите разходи за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната⁷. След като Директивата започна да се прилага, средната годишна стойност на публикуваните в ЕС обществени поръчки в областта на отбраната и сигурността е била приблизително 6,2 милиарда евро или 7,8 милиарда евро, ако се включат и покупките в областта на отбраната и сигурността, осъществени съгласно режима за възлагане на граждански поръчки. Това се равнява съответно на **между 7,6 % и 9,5 % от общата стойност на разходите за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната през референтния период.**

Горепосоченото показва, че Директивата е довела до **увеличение с повече от два пъти** на стойността на поръчките в областта на отбраната и сигурността, които се публикуват и се възлагат в ЕС в условията на конкуренция и съгласно правила, основани на прозрачност и равнопоставеност. При все това, както бе изтъкнато по-горе, **степената на прилагане на Директивата и съответно увеличението на конкуренцията, прозрачността и недискриминацията продължават да бъдат неравномерни в държавите членки.**

Въпреки положителната тенденция за увеличаване на броя на обществените поръчки, които се провеждат съгласно правилата на ЕС, при оценката бе установено, че **много голям дял от разходите за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната продължава да не попада в обхвата на Директивата. По-специално Директивата се използва в много ограничена степен за възлагане на обществени поръчки за сложни отбранителни системи с висока стойност и стратегическо значение**⁸. При все това има някои скорошни примери за провеждане на тръжни процедури за сложни отбранителни системи съгласно Директивата⁹.

⁷ Това включва поръчки, публикувани в ОВ/ТЕД съгласно директивите за възлагане на граждански поръчки, и поръчки, публикувани на електронното информационно табло (ЕВВ) на Европейската агенция по отбрана (ЕДА).

⁸ За повече подробности вж. раздел 6.1.2. от SWD.

⁹ Най-същественният пример е обявление за поръчка, публикувано от германските органи през юли 2015 г. за възлагане на поръчка за многоцелеви бойни кораби.

Що се отнася до трансграничното проникване при възлагането на обществени поръчки, при оценката бе установено, **че около 10 % от стойността на възложените съгласно Директивата поръчки е спечелена директно от чуждестранни дружества**¹⁰. При сравнение на констатациите с базовия период (въпреки някои несъответствия в методологията), изглежда, че след като Директивата започна да се прилага прякото трансгранично възлагане на обществени поръчки в ЕС е останало на сходно ниво в сравнение с общите разходи за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната.

Пряко трансгранично възлагане на обществени поръчки е налице, когато дружества, които осъществяват дейност от пазара на своята държава, представят оферти и спечелят поръчки по тръжни процедури, стартирани в друга държава членка. Трансгранично възлагане на обществени поръчки се осъществява и непряко чрез дъщерни дружества (например дъщерното дружество представя оферти по тръжни процедури в държава, различна от държавата на неговото седалище или на дружеството майка). При сравняване на спечелилите дружества с изготвения от Стокхолмския международен институт за изследване на проблемите на мира (SIPRI) списък на 100-те най-големи дружества в областта на отбраната¹¹ общата стойност на **възложените непреки трансгранични поръчки в периода 2011—2015 г. се равнява на приблизително 40 % от общата стойност на възложените съгласно Директивата поръчки (12,44 милиарда евро)**. Броят и стойността на непреките трансгранични поръчки на практика могат да бъдат по-големи, тъй като печелившите непреки трансгранични оферти на по-малките дружества (които не са посочени в списъка на SIPRI) не са отразени в това изчисление.

На последно място, има и още един фактор, чрез който се оценява функционирането на пазара — практиката за компенсации/промишлена възвръщаемост. Въз основа на обратна информация от промишлеността и данни, публикувани от Департамента по търговия на САЩ¹², може да се заключи, че държавите членки изглежда все още използват до известна степен изисквания за компенсации/промишлена възвръщаемост (като предполагаемо се позовават на член 346 от ДФЕС); честотата на прилагане на такива изисквания изглежда се е понижала незначително; и също така изглежда е налице тенденция за избягване на непреки невоенни компенсации. Освен това следва да се добави, че някои заинтересовани страни от промишлеността изразиха опасения относно несигурността във връзка с практическото прилагане на изисквания за компенсации в някои държави членки.

¹⁰ Делът на „прякото трансгранично възлагане на обществени поръчки“ съгласно директивите за възлагане на граждански поръчки в периода 2007—2009 г. е бил 3,5 % от гледна точка на стойността.

¹¹ Списък на 100-те най-големи дружества в света за производство на оръжия и за военни услуги, с изключение на Китай, изготвен от SIPRI, декември 2015 г., <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1512.pdf>.

¹² Годишен доклад относно „Компенсации при търговията в областта на отбраната“, <https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/strategic-industries-and-economic-security-sies/offsets-in-defense-trade>. За повече информация вж. раздел 6.1.1.4. от SWD.

Поради това може да се заключи, че целите на Директивата са постигнати само отчасти: тя е довела до първоначално повишаване на конкуренцията, прозрачността и недискриминацията на европейския пазар за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната, но е **необходим много по-голям напредък по отношение на последователното прилагане на Директивата от държавите членки**, за да се постигнат напълно тези цели.

Счита се, че няколко фактора са допринесли за неравномерното и частично прилагане на Директивата, което на свой ред е повлияло на постигането на нейните цели. Изминало е относително кратко време (2—3 години) от реалното транспониране от държавите членки и последната година, обхваната от оценката (2015 г.). Ако възходящата тенденция по отношение на прилагането на Директивата се запази, нейното въздействие ще стане по-видимо през следващите няколко години. Освен това е възможно все още да е налице ограничена осведоменост относно правилата на Директивата сред органите на държавите членки. Свързан с това фактор вероятно е все още твърде широкото тълкуване на възможните изключения, включително съгласно член 346 от ДФЕС. Освен това значителен дял от разходите за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната може да е бил изразходен за поръчки, възложени в рамките на програми за сътрудничество, които са започнали много преди приемането на Директивата. На последно място, финансовата криза може да е довела до отмяна или отлагане на големи нови проекти за възлагане на обществени поръчки, които са щели бъдат осъществени съгласно Директивата.

4.1.2. Правила, пригодени към възлагането на обществени поръчки в областта на отбраната

Директивата цели да гарантира, че е налице конкуренция, прозрачност и равнопоставеност, като същевременно в нея се определят разпоредби, които са пригодени към специфичните нужди на възлагането на обществени поръчки в областта на отбраната и опазване на интересите на държавите членки в сферата на сигурността. Най-важните разпоредби касаят изключенията (т.е. разпоредби, с които се изключват някои поръчки от обхвата на Директивата, и по-специално специфични обстоятелства при възлагането на обществени поръчки в областта на отбраната) и разпоредбите относно сигурността на информацията и на доставките.

Що се отнася до изключенията, в контекста на консултациите с държавите членки и заинтересованите страни може да се заключи, че **не е необходимо тяхната формулировка да бъде изменяна. Може обаче да е от полза да се осигурят насоки** относно прилагането на някои от тези разпоредби. Няколко държави членки посочиха по-специално, че ще бъдат от полза пояснения във връзка с член 12, буква в) относно международните организации. Някои заинтересовани страни от промишлеността изразиха опасения относно прилагането на определени изключения, особено на член 13, буква е) относно продажби от едно правителство на друго, и призоваха за насоки и правоприлагане в тази връзка.

Освен това може да бъде потвърдено, че **разпоредбите относно сигурността на информацията са подходящи. Не са установени конкретни проблеми по отношение на сигурността на доставките.** При все това е ясно, че посочените разпоредби се отнасят само до отделни аспекти на един много по-сложен проблем и сами по себе си не са достатъчни, за да се гарантира напълно сигурността на доставките на държавите членки.

4.1.3. Въздействие върху европейската отбранителна технологична и промишлена база (ЕОТПБ)

Проведеният анализ на състоянието на европейската отбранителна промишленост, който се основава на наличните данни, показва, **че е трудно да се заключи, че като цяло ЕОТПБ се е променила съществено** в периода 2011—2015 г. вследствие на въвеждането на Директивата. Всъщност има редица фактори, които биха могли да окажат влияние върху ЕОТПБ, като например промени в бюджетите на държавите членки, появата на нови конкуренти на пазарите на държави извън ЕС и технологични развития, като по-ефикасният европейски пазар е само един от тези фактори. С оглед на дългия жизнен цикъл на продуктите в областта на отбраната вероятно ще са нужни няколко години преди всички тези фактори да доведат до промени в ЕОТПБ. **Поради това все още не е възможно да се установи причинно-следствена връзка между ефектите от Директивата и развитието на ЕОТПБ** едва пет години след крайния срок за транспониране. Значителното забавяне при транспонирането и все още частичното прилагане от държавите членки също трябва да се вземат предвид.

4.1.4. Ситуацията при МСП

По-малките дружества могат да получат достъп до пазара за възлагане на обществени поръчки, като представят оферти и печелят обществени поръчки или като получават поръчки за подизпълнение от спечелилия поръчката оферент (като подизпълнители).

С оглед да се изчисли дялът на поръчките, възложени на МСП съгласно Директивата, в оценката беше проучена извадка от спечелили дружества и бе проверено участието на МСП¹³. Анализът показва, че **27,9 % от поръчките, включени в тази извадка, са били възложени на МСП**. От гледна точка на пазарния дял тези поръчки съставляват **6,1 % от общата стойност на поръчките, включени в извадката**. Поради това МСП изглежда успяват да спечелят по-малко поръчки съгласно Директивата в сравнение с общото възлагане на обществени поръчки в ЕС, където на тях се падат 56 % от броя на поръчките и 29 % от гледна точка на стойността. Тази разлика може да бъде обяснена от специфичното естество на пазара за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната.

Заинтересованите страни възприемат въздействието на Директивата по отношение на МСП по смесен начин. Много от тях не отчитат значително въздействие (било то положително или отрицателно). Като цяло заинтересованите страни изглежда считат, че макар през последните години да не е настъпила съществена промяна в положението на МСП в сектора на отбраната, тези дружества са изправени пред някои допълнителни затруднения. Според заинтересованите страни обаче тези затруднения най-вероятно се дължат на фактори като намаляване на националните бюджети за отбрана, а не на Директивата.

В съответствие с традиционния подход към възлагането на поръчки за подизпълнение спечелилият оферент може сам да прецени дали да възложи поръчки за подизпълнение на други дружества. **В около 10 % от обявленията за възлагане на поръчки съгласно Директивата възлагащите органи са**

¹³ За повече подробности вж. раздел 6.1.4.5. от SWD и приложение III към същия документ.

посочили, че известен дял от възложената поръчка вероятно ще бъде възложен за подизпълнение от трети страни. От гледна точка на стойността тези поръчки съставляват 42 % от всички обществени поръчки, възложени съгласно Директивата, възлизащи на почти 13 милиарда евро. Ако се приеме, че възложеният на подизпълнители дял от тези поръчки е 30 %, общата стойност на поръчките за подизпълнение би била около 3,8 милиарда евро. Това представлява приблизителна оценка на стопанските възможности МСП и поддоставчици да бъдат избрани свободно от спечелилия поръчката оферент (основния изпълнител).

Специфичните разпоредби от Директивата, свързани с подизпълнението, позволяват на възлагащия орган да изиска от спечелилия поръчката оферент да възложи част от поръчката за подизпълнение от трети страни чрез конкурентна процедура за възлагане на поръчка, като се следват определените в членове 50—53 правила. Тези разпоредби **очевидно не се използват от органите на държавите членки**: броят на публикуваните обявления за поръчки за подизпълнение е пренебрежимо малък. Отрицателната оценка на ефективността на разпоредбите от Директивата, свързани с подизпълнението, се потвърждава от държавите членки, ЕДА и от промишлеността. Според представена от тях информация основните причини да не се използват тези разпоредби изглеждат са следните: i) държавите членки нямат стимул да използват тези разпоредби, защото те не гарантират участието на местни дружества; ii) тези разпоредби целят да отворят веригите за доставки за възлагането на специфични поръчки, докато веригите за доставки са създадени дълго преди това, особено в областта на отбраната; iii) използването на тази форма на конкурентно възлагане на поръчки на подизпълнители би довело до някои правни и административни проблеми.

Тъй като в разпоредбите относно подизпълнението просто се определят варианти за държавите членки и възлагащите органи, фактът, че те не се използват, не възпрепятства прилагането на Директивата и не подронва нейното функциониране. При все това не е постигната целта чрез законодателни мерки да се осигурят допълнителни възможности за поддоставчиците и МСП, като се създаде конкуренция във веригите за доставки на главните изпълнители.

4.2. Ефикасност

За да се оцени ефикасността на Директивата, в оценката бяха проучени разходите в резултат на нейното прилагане и съпоставката им с ползите.

Изчислява се, че общите разходи по процедурите за възлагане на обществени поръчки съгласно Директивата възлизат на приблизително 89,6 милиона евро в периода 2011—2015 г. (27,6 милиона евро за възлагащите органи и почти 62 милиона евро за всички предприятия, включително онези, които не са спечелили поръчки). Тези разходи не се ограничават само до разходите, произтичащи от задълженията по Директивата, а могат да включват и други елементи на разходите, които не могат да бъдат отделени, като например обичайни разходи или разходи, произтичащи от националното законодателство¹⁴. **Когато се сравнят с общата стойност на възложените поръчки (30,85 милиарда евро в периода 2011—**

¹⁴ За повече подробности относно изчисляването на разходите и свързани методологически въпроси вж. раздел 6.2.1. от SWD и приложение III към същия документ.

2015 г.), разходите по процедурите представляват около 0,3 % от стойността на поръчките.

Според редица заинтересовани страни (включително повечето предприятия, които участваха като респонденти в проучването онлайн) Директивата е довела до увеличаване на разходите. Все пак такова впечатление се създава при сравняване на разходите във връзка с Директивата с предходна ситуация, когато възлагането на обществени поръчки в областта на отбраната не е подлежало на правилата, свързани с конкуренцията. От консултативните срещи също така стана ясно, че заинтересованите страни от промишлеността не вярват, че целите на Директивата биха могли да се постигнат с много по-малко регулиране.

Що се отнася до анализа на разходите и ползите, Директивата вероятно ще генерира икономии в размер на приблизително 770 милиона евро, ако се използва консервативно допускане за икономии от 2,5 % въз основа на оценката от 2011 г. на директивите за възлагане на граждански поръчки. **Поради това икономии в резултат на Директивата вероятно ще надхвърлят почти деветократно разходите по процедурите за публичните органи и дружествата**¹⁵.

По време на консултациите заинтересованите страни също така бяха помолени да направят цялостна оценка на ефикасността на Директивата, като сравнят разходите и ползите за провеждане (от гледната точка на възлагащите органи) или участие (от гледната точка на предприятията) в процедури за възлагане на обществени поръчки съгласно Директивата. Възлагащите органи като цяло я възприемат положително, докато представляващите предприятия респонденти гледат на нея по-критично. Както стана ясно от консултативните срещи, предприятията изглеждат считат, че разходите за участие в процедури за възлагане на обществени поръчки съгласно Директивата надхвърлят ползите не заради самата Директива, а по-скоро поради ограниченото ѝ следване и несъответствията в прилагането на нейните правила.

С Директивата се налагат задължения относно информация за процедурите по възлагане на поръчки най-вече на възлагащите органи, а не на предприятията. Тези задължения представляват основата на правилата на ЕС за възлагане на обществени поръчки и не се различават от правилата съгласно директивите за възлагане на граждански поръчки. Поради това в оценката бе заключено, че административната тежест в резултат на правилата на Директивата е пренебрежима.

Макар че мненията на заинтересованите страни по отношение на ефикасността не са изцяло положителни, Комисията заключава, по-специално в контекста на изчисленията на разходите и икономии, че **Директивата като цяло е ефикасна, но е необходим допълнителен напредък, за да се гарантира по-последователно и засилено използване на Директивата от страна на държавите членки.**

4.3. Целесъобразност

Комисията счита, че **целите на Директивата продължават да са напълно актуални.** Както е посочено по-горе, беше осъществен значителен напредък към

¹⁵ За повече подробности относно изчисляването на икономии вж. раздел 6.2.2. от SWD.

постигането на тези цели, но трябва да се положат още много усилия. **Цялостната обосновката и нуждите, които доведоха до приемането на Директивата, продължават да бъдат актуални. Всичко това се подкрепя от държавите членки и заинтересованите страни с широк консенсус.**

Новите развития, които настъпиха след приемането на Директивата — влошаването на положението в областта на сигурността, бюджетни ограничения, оформящият се консенсус относно необходимостта от стратегическа автономия и задълбочено сътрудничество, новата правна рамка за възлагане на граждански поръчки — не поставят под въпрос актуалността на целите на Директивата.

4.4. Съгласуваност

В оценката бе проучена вътрешната съгласуваност между отделните разпоредби на Директивата и тяхната съгласуваност със законодателни инструменти или инструменти на политиката в свързани области.

Комисията не установи проблеми, свързани с вътрешната съгласуваност на разпоредбите на Директивата, нито пък бяха посочени такива проблеми по време на консултациите.

Беше анализирана и съгласуваността на Директивата с рамката на правото на ЕС в областта на обществените поръчки. Комисията счита, че не са налице проблеми със съгласуваността с други инструменти на правото на ЕС в областта на обществените поръчки, включително новите директиви за възлагане на граждански поръчки. В този контекст въпросът дали (някои от) иновациите, въведени с новите директиви за възлагане на граждански поръчки, следва да бъдат прехвърлени и към Директивата (за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната) привлече особено внимание от страна на държавите членки и заинтересованите страни, които изразиха смесени виждания по този въпрос. Комисията констатира, че **иновациите в новите директиви за възлагане на граждански поръчки не създават проблеми със съгласуваността със съществуващия текст на Директивата (за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната).**

Комисията счита, че не са налице несъответствия между разпоредбите на Директивата и тези на Директива 2009/43/ЕО относно трансфера на продукти, свързани с отбраната, в рамките на Съюза¹⁶. Държавите членки и заинтересованите страни подчертаха, че прилагането на последната представлява важен фактор за пълното прилагане на Директивата.

През последните години държавите членки, институциите на ЕС и заинтересованите страни изтъкнаха необходимостта от укрепване на европейското сътрудничество в областта на отбраната, включително в сферата на възлагането на обществени поръчки. В Директивата се признава значението на този аспект и се цели да се позволи на държавите членки да организират възлагане на обществени поръчки под различни форми в условията на сътрудничество. Въз основа на обсъждания с експерти от държавите членки, консултации със заинтересованите страни и конкретни данни от Европейската агенция по отбрана (EDA) може да се заключи, че **Директивата не възпрепятства възлагане на обществени поръчки**

¹⁶ Вж. раздел 6.4.2. от SWD.

в условията на сътрудничество. При все това е важно органите на държавите членки да се насърчават да използват напълно наличната гъвкавост съгласно Директивата, за да организират възлагане на обществени поръчки в условията на сътрудничество.

4.5. Добавена стойност на ЕС

Директивата доведе до увеличение на стойността на поръчките в областта на отбраната, които се публикуват и възлагат в ЕС чрез конкурентни и справедливи тръжни процедури. Проведените изчисления за анализа на разходите и ползите също така показват, че Директивата вероятно е генерирала икономии, които надхвърлят съществено разходите за публичните органи и предприятията във връзка с процедурите. Ако прилагането на Директивата се увеличи допълнително в бъдеще, тези резултати вероятно ще станат още по-ясно изразени.

Тези резултати не биха могли да бъдат постигнати чрез действия на държавите членки, които неизбежно биха довели до различни режими, с които се увеличава регулаторната сложност и се създават ненужни пречки за трансгранични дейности. Без наличието на специфичен режим на ЕС за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната и на чувствителни по отношение на сигурността обществени поръчки засиленото използване на прозрачни, справедливи и конкурентни тръжни процедури и съответното намаляване на използването на изключения не биха продължили и дори е възможно тенденцията да се обърне.

Поради това Директивата генерира очевидна добавена стойност на ЕС и продължава да отговаря на принципа на субсидиарност.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПО-НАТАТЪШНО РАЗВИТИЕ

В съответствие с оценката и при общо съгласие с мненията на държавите членки и заинтересованите страни **Комисията счита, че като цяло текстът на Директивата съответства на поставената цел, че Директивата като цяло е на път да постигне заложените в нея цели** и че не е необходимо изменение на Директивата. Независимо от това, както е показано по-горе и предвид краткото време от реалното транспониране на Директивата насам, е налице **сериозна необходимост от съсредоточаване върху ефективното ѝ прилагане, така че да се подобри нейната ефективност и съответно нейната ефикасност.** Наред с другото, това изисква стабилна правна рамка. Дори представянето на законодателно предложение да е в състояние да доведе до някои незначителни подобрения по текста, на този етап това не би подпомогнало напредъка към постигането на целите на Директивата. **Поради това Комисията взе решение да не представя законодателно предложение с настоящия доклад.** При все това по-долу се отправят редица предложения за по-нататъшно развитие въз основа на заключенията от оценката.

Не бяха установени съществени проблеми по отношение на транспонирането на Директивата в националното законодателство. Следва обаче да се пояснят някои въпроси във връзка с транспонирането на някои от разпоредбите на Директивата:

- Комисията ще се свърже със съответните държави членки за решаване на тези проблеми и ще проучи какви пояснения са необходими.

Директивата доведе до първоначално повишаване на конкуренцията, прозрачността и недискриминацията на европейския пазар за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната и до съответно намаляване на използването на изключения. Значителен дял от разходите за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната обаче продължава да не попада в обхвата на Директивата. Директивата се използва в много ограничена степен за възлагане на обществени поръчки за сложни отбранителни системи с висока стойност и стратегическо значение. Освен това степента на прилагане на Директивата в държавите членки остава неравномерна, което води до допълнителни разходи за промишлеността. В допълнение към това държавите членки изглежда все още използват — поне до определена степен — изисквания за компенсации/промишлена възвръщаемост (като предполагаемо се позовават на член 346 от ДФЕС). Заинтересованите страни от промишлеността изразиха опасения относно несигурност във връзка с прилагането на такива изисквания.

В този контекст Комисията ще предприеме следните действия:

- Осигуряване на насоки относно тълкуването/прилагането на специфичните разпоредби на Директивата, свързани с изключенията. Приемането на известие на Комисията относно насоки за междуправителствените поръчки представлява първа стъпка в тази посока. Комисията също така ще обмисли разработването на допълнителни насоки относно прилагането на изисквания за компенсации/промишлена възвръщаемост.
- Задълбочаване на диалога с държавите членки и заинтересованите страни по прилагането на Директивата. Задълбочените консултации между държавите членки и Комисията могат да бъдат особено полезни по отношение на големи проекти за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната.
- Публикуване на периодични статистически доклади (информационни табла) относно прилагането на Директивата от страна на държавите членки.
- Интелигентни процедури за установяване на нарушения, когато бъдат установени сериозни нарушения на правото на ЕС по отношение на конкретни случаи за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната. Следва да се обърне специално внимание на случаи на неприлагане на Директивата и свързани с това нарушения на пазарите, като например изисквания за компенсации/промишлена възвръщаемост.

Разпоредбите на Директивата, свързани с подизпълнението, не се използват и се считат за неефективни:

- Комисията ще преработи насоките относно разпоредбите за подизпълнение с цел да се повиши гъвкавостта за възлагащите органи на държавите членки, като по този начин ще им се осигури стимул да използват тези разпоредби и в по-общ план ще им се позволи да създават конкуренция във веригите за доставки.

Директивата не възпрепятства възлагането на обществени поръчки в условията на сътрудничество. При все това с цел да се насърчат органите на държавите членки да използват напълно предвидената съгласно Директивата гъвкавост:

- Комисията ще осигури насоки за поясняване на цялата гама от варианти за възлагане на обществени поръчки в условията на сътрудничество.

Комисията ще изготви допълнителни или преработени насоки по всички тези въпроси в тясно сътрудничество с държавите членки и в консултация със заинтересованите страни.

На последно място, предложенията в Европейския план за действие в областта на отбраната, насочени към насърчаване на трансграничния достъп на поддоставчици и МСП до пазарите, също се очаква да спомогнат за подобряване на нивата на трансгранично проникване и участие на МСП в поръчките в областта на отбраната.