



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 5.12.2007
SEC(2007) 1599

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Съпътстващ документ към

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно координирането на процедурите за възлагане на някои обществени поръчки за строителство, доставки и услуги в областта на отбраната и сигурността

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2007) 766 окончателен}
{SEC(2007) 1598}

ОБОБЩЕНИЕ

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В продължение на повече от 40 години въпросите за отбраната и сигурността не бяха част от европейската интеграция. Вследствие на това пазарите в областта на отбраната останаха *de facto* извън единния пазар и разпределени на национално ниво.

След края на Студената война това фрагментиране се превърна в нарастващ проблем. При наличието на строги бюджетни ограничения, от една страна, и при повишаващи се цени за военна техника, от друга, националните пазари за отбраната често се оказваха твърде малки, за да произвеждат и да осигуряват висококачествено оборудване на прилични цени. Назря неизбежна нужда от дългосрочни реформи, при положение че Европа трябва да поддържа жизнеспособна отбранителна промишленост и да екипира адекватно своите въоръжени сили.

В този ред на мисли е особено важно създаването на Европейски пазар на отбранителна техника (EDEM). За тази цел Комисията в своето съобщение от март 2003 г. „Към Европейска политика за отбранителна техника“ представи предложения за действие в области, свързани с отбранителната индустрия и пазарите, по-специално в областта на възлагането на обществени поръчки в областта на отбраната.

2. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТАЦИИ

След това Комисията организира работни срещи с правителства и представители на промишлеността за определяне на техните очаквания спрямо възможното действие на Комисията в тази област. Това подготви почвата за Зелената книга относно възлагането на обществени поръчки в областта на отбраната, приета през септември 2004 г.

Допитването по повод на Зелената книга потвърди, че законодателната рамка за възлагането на обществени поръчки в областта на отбраната в Европа страда от недостатъци:

1. Несигурността се затвърждава относно прилагането на член 296 от Договора (ДЕО), който позволява на държавите-членки да ползват дерогация от правилата на Европейската общност (ЕО), ако това е необходимо за опазването на техните основни интереси в областта на сигурността.
2. Директивата за обществените поръчки (ДОП), дори и в ревидираната си версия (2004/18/ЕО), се смята най-общо за неподходяща по отношение на много поръчки в областта на отбраната.

За да преодолее тези проблеми, Комисията обяви две инициативи през декември 2005 г.: приемането на „тълкувателно съобщение относно

прилагането на член 296 от ДЕО във връзка с възлагането на обществени поръчки в областта на отбраната“; и подготовката на евентуална директива за обществените поръчки в областта на отбраната.

Тълкувателното съобщение, което дава насоки на възлагащите органи за оценяване на това дали да се освобождават обществените поръчки или не, бе прието през декември 2006 г. Успоредно с това Комисията продължи да подготвя евентуална директива за обществени поръчки в областта на отбраната. Заинтересованите страни участваха активно чрез Консултативния комитет за обществени поръчки, Европейската агенция по отбрана (ЕАО) и двустранни срещи. Освен това в рамките на оценката на въздействието бяха проведени консултации с правителства и представители на промишлеността.

Настоящият доклад се отнася до обществените поръчки в областта на отбраната (оръжие, муниции и бойни материали, произведени за въоръжените сили) и до деликатните обществени поръчки в областта на сигурността (оборудване с характеристики, сходни с тези на военната техника, доставяни за граждански сили за сигурността). Последният въпрос бе повдигнат на по-късен етап от обсъжданията по искане от страна на държавите-членки. Главният аргумент за разширяване на дебата бе развиването на стратегическата среда, в която разделителната линия между външна и вътрешна, военна и гражданска сигурност е загубила очертанията си. Въпреки това, инициативата на Комисията продължава да бъде насочена към отбраната. По отношение на гражданската сигурност въпросът „просто“ е дали инструментът на ЕО за отбраната следва да се прилага също към определени особено деликатни обществени поръчки.

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Много държави-членки използват член 296, параграф 1, буква б) от ДЕО изключително за освобождаване на обществените поръчки за доставка на отбранителна техника от правилата на ЕО. Същият проблем, макар и незабележим, съществува и при деликатните обществени поръчки в областта на сигурността, където държавите-членки използват член 296, параграф 1, буква а) от ДЕО или член 14 от Директивата за ОП, за да избегнат правилата на ЕО. Тази практика е в противоречие с юриспруденцията на Съда на Европейските общности, която постановява, че такива освобождавания следва да се ограничават до изключителни случаи.

Причината за проблема се състои в липсата на правила на ЕО, пригодени към специфичните характеристики на поръчките в областта на отбраната и деликатните поръчки в областта на сигурността, по-специално сложността (която изисква гъвкавост) и специалните изисквания за сигурността на доставките и сигурността на информацията. Тъй като съществуващите правила на ЕО са били разработени за процедури за възлагане на обществени поръчки, които не са военни и деликатни, те не отчитат достатъчно тези характеристики.

Следователно голяма част от отбранителната техника и деликатното оборудване в областта на сигурността се доставя въз основа на некоординирани национални правила, които се различават значително по

отношение на публикуването, тръжните процедури, критериите за подбор и възлагане, компенсации и др. Тази нормативна мозайка представлява значимо препятствие по пътя към EDEM и предоставя възможности за неспазване на принципите на Договора. Липсата на прозрачност и дискриминацията на доставчици от останалите държави-членки води до затваряне на пазарите в областта на отбраната и до отрицателно въздействие за всички заинтересовани страни.

Това важи в по-малка степен за деликатната област на сигурността, отколкото за отбраната, главно защото гражданската сигурност е по-разностранна, с голямо разнообразие от клиенти, потребители и бюджетни средства на национално, регионално и местно ниво. Проблемът обаче (широкоразпространеното освобождаване от правилата на ЕО), причината за него (специфичните характеристики на поръчките, за които правилата на ЕО са неподходящи) и последствията от него (затвореност), са едни и същи както за обществените поръчки в областта на отбраната, така и за деликатните обществени поръчки в областта на сигурността.

Специфичният проблем представлява несъгласуваност между Договора и юриспруденцията на Съда на Европейските общности, от една страна, и практиката на държавите-членки във връзка с процедурите за възлагане на обществени поръчки, от друга. Комисията в качеството си на пазител на Договора е задължена да предприеме действия за разрешаване на проблема.

4. ЦЕЛИ

Общата цел на Комисията е да се установи отворен и конкурентен европейски пазар за отбранителна техника. Най-добре би било той да позволява на доставчиците, установени в една държава-членка да обслужват неограничено възложители на обществени поръчки във всички държави-членки. Във връзка с възлагането на обществени поръчки това изисква правилно функционираща регулативна рамка на ниво ЕС за възлагане на поръчки в областта на отбраната и сигурността.

Оперативната цел на Комисията е да ограничи използването на освобождаванията, предвидени в член 296 от ДЕО и член 14 от Директивата за ОП, до изключителни случаи, в съответствие с юриспруденцията на Съда на европейските общности. Следователно по-голямата част от поръчките в областта на отбраната и сигурността, включително тези за предоставяне на оръжие, муниции и бойни материали, следва да се възлагат въз основа на правилата на ЕО, за да се засилят равното третиране, прозрачността и недискриминацията. В същото време трябва да се гарантират интересите на държавите-членки в областта на сигурността.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

За постигане на тази цел има три възможни варианта: да не се предприема никакво действие, да се предложи незаконодателна мярка или законодателна мярка.

Без да се предприемат по-нататъшни действия, настоящата директива за ОП, Етичният кодекс, прилаган от Европейската агенция по отбраната и Тълкувателното съобщение относно използването на член 296 от ДЕО биха останали единствените инструменти за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната.

Незаконодателните мерки биха могли да включват тълкувателно съобщение относно използването на член 14 от директивата за ОП в областта на сигурността; по-инициативна политика спрямо нарушенията и обучение за националните възлагащи органи и персонала на Комисията във връзка с оценката им на възможните освобождавания.

Възможните **законодателни мерки** включват регламент, директива за конкретния сектор, която важи за всички поръчки, предоставяни от възлагащите органи в областта на отбраната и сигурността, и директива, която въвежда в законодателството на ЕО нови правила, изработени в съответствие с особеностите на поръчките в областта на отбраната и деликатните поръчки в областта на сигурността, посредством изменение на директивата за ОП или самостоятелна директива.

Отхвърлени варианти и варианти, запазени за допълнително разглеждане

Незаконодателните мерки са полезни, но би било малко вероятно самостоятелно те да постигнат целта за намаляване на използването на освобождаванията. Това може да се постигне само ако законодателството на ЕО за възлагане на обществените поръчки съдържа правила, които вземат предвид особеностите на поръчките в областта на отбраната и деликатните поръчки в областта на сигурността. Тъй като подобни правила не съществуват понастоящем, те трябва да бъдат създадени със законодателна мярка.

Следователно два варианта бяха задържани за допълнително разглеждане.

1. Да не се предприема нищо;
2. Да се въведе законодателна мярка за въвеждане в законодателството на ЕО на нови правила, изработени в съответствие с особеностите на поръчките в областта на отбраната и на деликатните поръчки в областта на сигурността. Поради по-голямата си гъвкавост за тази цел директивата изглежда по-подходяща от регламента.

За вариант 2 съществуват допълнителни варианти на три нива:

- *Вид правен инструмент.* Директивата за конкретния сектор бе отхвърлена като несъвместима с принципите за по-добро регулиране. Следователно бяха задържани вариантите за изменение на директива и самостоятелна директива.
- *Приложно поле.* То може да се определи с изброяване или с общо определение; то би могло изрично да изключва определени поръчки или просто да се отнася за освобождаванията, позволени по силата на Договора;

то би могло да съдържа нови прагове или да поддържа определените в действащата директива за ОП.

- *Съдържание.* Възможни са различни варианти във връзка със сигурността на доставките, сигурността на информацията, компенсациите и процедурите на възлагане.

6. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Избор на варианти

Вариант 1. Без по-нататъшни действия от страна на ЕС, широкоразпространеното освобождаване на военните и деликатните обществени поръчки в областта на сигурността от правилата на ЕО със сигурност би продължило. Тълкувателното съобщение може да ограничи използването на член 296 от ДЕО за възлагането на обществени поръчки за гражданско оборудване, но вероятно ще окаже слабо въздействие върху възлагането на обществени поръчки за военна техника и няма да има никакво въздействие върху възлагането на обществени поръчки за деликатно оборудване в областта на сигурността. Етичният кодекс на Европейската агенция по отбраната може в най-добрия случай да ограничи отрицателните последици от освобождаването, предвидено в член 296 от ДЕО, но не и злоупотребата с него. Вследствие на това пазарът за военна техника и за деликатно оборудване в областта на сигурността не би бил по-прозрачен и по-отворен. Отрицателните последици за разходите, ефикасността и конкурентноспособността биха се задържали.

Вариант 2. Преди да се оцени въздействието от евентуална директива, трябва да се вземат решения по отношение на ключовите ѝ характеристики.

а) самостоятелна директива срещу директива за изменение

Изборът на инструмент е главно въпрос на законодателна техника и бе направен въз основа на четири критерия: укрепването на *acquis communautaire*, съответствие с принципите за по-добро регулиране, правната сигурност и прозрачността.

Една самостоятелна директива би била по-прозрачен, по-ясен, по-разбираем за широката общественост инструмент, който следователно би бил по-лесен за използване от възлагащите органи. Освен това би било по-лесно с нея да се съхрани *acquis communautaire* (т.е. разпоредбите на настоящата директива за ОП) и да се предложи по-голяма гъвкавост за съставяне на специфични разпоредби. И не на последно място, повечето от държавите-членки предпочитат самостоятелна директива.

б) Приложно поле

Приложното поле трябва да бъде очертано спрямо главната цел, т.е. ограничаване на използването на освобождавания до изключителни случаи. Впоследствие потенциалното приложно поле на новите правила следва да бъде възможно най-широко. В същото време трябва да бъдат спазени правата на

държавите-членки, основаващи се на Договора, да не се прилага законодателството на ЕО от основни съображения за сигурност. Въз основа на тези критерии най-добрите варианти са:

- определяне на приложното поле с общо определение, а не с изброяване;
- ограничаване на броя на изричните изключения и по-скоро препращане към дерогациите, упоменати в Договора;
- поддържане на сегашните прагове на ЕО.

в) Съдържание

- Новите правила трябва да имат за цел прилагането на принципите на единния пазар по отношение на пазарите за отбраната. От друга страна, те трябва също така да предлагат достатъчно гаранции и гъвкавост за гарантиране на интересите на държавите-членки по отношение на сигурността. Въз основа на тези два критерия най-добрите варианти са:
- По отношение на сигурността на доставките - да се позволи на възлагащите органи да (1) изискат доказателствен материал от доставчиците за възможността им да изпълняват задълженията за износ, трансфер и транзит; (2) да използват сигурността на доставките като критерий за подбор при оценяване на техническия капацитет на доставчиците, както и да изискват ангажимент от страна на доставчиците да изпълняват императивите за сигурност на доставките в бъдеще.
- По отношение на сигурността на информацията - да се позволи на възлагащите органи да (1) не разкриват поверителна информация по време на тръжната процедура; (2) да използват възможността за гарантиране на сигурността на информацията като критерий за подбор при оценяване на техническия капацитет на доставчиците.
- По отношение на компенсациите, да не ги споменават. Тъй като самото естество на компенсациите е такова, че обикновено водят до дискриминация, те се противопоставят пряко на Договора. Следователно правилата за възлагане на обществени поръчки на ЕО нито могат да ги допуснат, нито да ги регулират. От друга страна, изричната забрана на компенсациите в директивата би създала впечатлението, че те ще бъдат позволени автоматично за обществените поръчки в областта на отбраната, които са освободени в съответствие с член 296 от ДЕО. Това обаче е погрешно. Ето защо изглежда уместно да се остави на държавите-членки задължението да съвместят евентуалните изисквания за компенсации със законодателството на ЕС.
- Допускане на процедурата на договаряне с предварително публикуване на обявление като стандартна процедура, но и ограничаване на използването на процедурата по договаряне без публикуване на обявление само в случай на строга необходимост.

Въздействие на избраните варианти

- **Правно въздействие.** Директивата следва да подобри значително настоящата фрагментирана регулаторна рамка за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната. Тя също би трябвало да подобри значително правната яснота. Възлагащите органи биха били в състояние да подценят кое законодателство да прилагат и да обосноват решението си, ако е необходимо. Това би подобрило правната сигурност за всички страни.
- **Административни разходи.** Евентуалното отрицателно въздействие би било незначително както за индустрията, така и за възлагащите органи. В средносрочна и дългосрочна перспектива, по-голямата прозрачност определено ще намали административните разходи за дружествата, по-специално за МСП.
- **Икономическо въздействие.** То зависи в значителна степен от приемането на директивата от възлагащите органи. Това приемане със сигурност ще претърпи развитие с течение на времето. Първоначално директивата може да повлияе главно на възлагането на обществени поръчки за масови стоки и оборудване, което не е толкова сложно от технологическа гледна точка. По-голямата отвореност на пазарите следва да увеличи шансовете на дружествата да спечелят поръчки извън държавата си, като това ще позволи на най-конкурентните европейски дружества да постигнат икономии от мащаба. Намалването на единичните разходи ще направи продуктите им по-конкурентни на световния пазар. От друга страна, възлагащите органи ще постигнат по-висока ефективност на изразходваните средства.
- **Международни аспекти.** Въвеждането на правила на ЕО за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната и на деликатни поръчки в областта на сигурността не би променило ситуацията по отношение на търговията с оръжия с трети държави. Последните биха били управлявани по правилата на СТО и по-специално на Междуправителственото споразумение за обществените поръчки. Възлагащите органи ще имат свободата да изпращат покани за търг само на дружества от ЕС или също така на фирми от държави извън ЕС.

7. РАЗПОРЕЖДАНЯ ЗА МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Комисията ще продължи да изчислява ежегодно основните икономически показатели, които позволяват да се направи оценка на прозрачността и конкурентността на пазарите за отбрана. Тя ще продължи също така политическия си диалог с държавите-членки. Първата оценка на въздействието на директивата върху административните разходи следва да се планира пет години след приемането. Оценка на икономическото въздействие трябва да се предвиди в по-далечно бъдеще.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въвеждането на правила, съобразени с особеностите на поръчките в областта на отбраната и деликатните поръчки в областта на сигурността, в законодателството на ЕО относно възлагането на обществени поръчки изглежда задължително за ограничаване на използването на освобождаването, предвидено от член 296 от ДЕО и член 14 от Директивата за ОП до извънредни случаи, както е постановено от Съда на европейските общности. Самостоятелната директива изглежда най-подходящият правен инструмент за тази цел.

Приемането на директива за възлагането на обществени поръчки в областта на отбраната и деликатни поръчки в областта на сигурността представлява логично следствие от тълкувателното съобщение от декември 2006 г., в което се обясняват условията за използването на член 296 от ДЕО по отношение на възлагането на обществени поръчки в областта на отбраната. В същото време тя представлява естествено допълнение към Етичния кодекс на ЕАО, което е насочено към насърчаване на прозрачността на поръчките в областта на отбраната, които покриват критериите за прилагането на член 296 от ДЕО.

Като се вземат предвид множеството фактори, които оформят пазарите за отбрана, е трудно да се изрази количествено очакваното икономическо въздействие от подобна директива. Най-общо обаче тя има потенциала да извърши съществен принос. Въвеждането на оръжията, мунициите и бойните материали, както и на деликатното оборудване в областта на сигурността, в единния пазар представлява само по себе си силен политически сигнал за готовността на ЕС да изгради Европейски пазар на отбранителната техника. Координирайки националните процедури, директивата ще намали настоящата регулативна мозайка. Тя ще улесни държавите-членки в прилагането на правилата на ЕО, но също така ще ги затрудни при обосноваването на възможните освобождавания. Това на свой ред ще намали броя на освобождаванията и следователно ще увеличи прозрачността, недискриминирането и отвореността на пазарите за отбрана в ЕС.

За да направи новите правила възможно най-ефективни, Комисията трябва да предвиди серия от съпътстващи мерки. Специалните обучения за персонала на Комисията и разпределението на допълнителни ресурси за активен мониторинг на пазарите за отбрана и сигурност изглеждат особено важни. Комисията трябва също така да провежда текущи инициативи в свързаните области, особено в областта на сигурността и стандартизацията на доставките, и да предвиди нови действия, особено в областта на сигурността на информацията и компенсациите.

Подготовката на правила на ЕО за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната и деликатното оборудване представлява само една, макар и важна стъпка, към установяването на Европейски пазар за отбранителна техника (и за оборудване в областта на сигурността).