

HU

HU

HU



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 2005. december 6.
COM(2005)626

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

**a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a honvédelem közbeszerzéséről szóló zöld
könyv által elindított konzultáció eredményéről és a Bizottság jövőbeli
kezdményezéseiről**

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a honvédelem közbeszerzéséről szóló zöld könyv által elindított konzultáció eredményéről és a Bizottság jövőbeli kezdeményezéseiről

E bizottsági közlemény arról hivatott beszámolni, milyen véleményeket fogalmaztak meg az érdekelt felek a honvédelem közbeszerzéséről szóló zöld könyv¹ által elindított konzultáció során. A Bizottság ismerteti továbbá, milyen további lépéseket kíván tenni a zöld könyv nyomán.

I. HÁTTÉR

1. Politikai háttér

Az európai biztonsági és védelmi politika (EBVP) fejlődésével összefüggésben a tagállamok az Európai Uniót kezdték keretként felhasználni a katonai erőforrások összehangolásának javítása, a védelmi kiadások költséghatékonyságának növelése, valamint az európai ipari és technológiai alapok versenyképességének fokozása érdekében a honvédelem területén. Az Európai Védelmi Ügynökség (European Defence Agency: EDA) létrehozása 2004 júliusában fontos előrelépést jelentett e célkitűzések megvalósítása szempontjából.

A tagállamok által tett erőfeszítésekkel párhuzamosan az Európai Bizottság 2003 márciusában a honvédelmi felszerelések európai piacának (European Defence Equipment Market: EDEM) létrehozására irányuló kezdeményezést tett²; ennek keretében számos intézkedést irányzott elő azokon a területeken, ahol a Közösség hatáskörrel rendelkezik (pl. közbeszerzés, Közösségen belüli áruszállítás, szabványosítás, kutatás).

A honvédelmi közbeszerzések terén végzett tevékenység tehát egy olyan általános kezdeményezés része, melynek megvalósítása egyaránt folyik közösségi és kormányközi szinten.

2. A védelmi piacok jellemzői

A védelmi felszerelések piaca sajátos.

A tagállamok védelmi költségvetése együttesen mintegy 169 milliárd eurót tesz ki, melyből kb. 82 milliárd eurót fordítanak közbeszerzésekre. Az Európai Unió védelmi kiadásainak 85%-a, ipari teljesítőképességének 90%-a hat vezető fegyvergyártó országban³ összpontosul.

A védelmi piacok a termékek és szolgáltatások széles skáláját ölelik fel, a nem hadi célokat szolgáló anyagoktól (irodacikkek, élelmezés) kezdve a fegyverrendszerekig és a különösen érzékeny természetű felszerelésekig (titkosító berendezések, illetve nukleáris, biológiai és vegyi felszerelések). A fegyverrendszerek gyakran összetett rendszerek, melyek kifinomult

¹ COM (2004) 608., 2004. szeptember 23.

² A Bizottság „Útban az Európai Unió honvédelmi felszerelésekkel kapcsolatos politikája felé” című közleménye, 2003. március 11.

³ UK, FR, DE, IT, ES, SE

technológiákat alkalmaznak. Mivel a fogyasztók nagyon szűk körének egyedi igényeit hivatottak kielégíteni, fejlesztésük többnyire hosszú időt vesz igénybe, életciklusuk rendszerint igen hosszú, előállításuk pedig gyakran magas vissza nem térülő költséggel jár. Ez viszont szükségessé teszi, hogy a gyártó országok kormányai jelentős részt vállaljanak a kutatási és fejlesztési költségekből. A politikai és katonai körülmények függvényében változhat annak megítélése, mennyire jelentenek érzékeny kérdést a védelmi felszerelések a tagállamok biztonsági érdekei szempontjából. Általánosságban azonban ez arányos a felszerelések technológiai összetettségével és stratégiai jelentőségével.

Számos védelmi termék olyan sajátosságokkal rendelkezik, melyek következtében a kormányok fogyasztóként és szabályozóként egyaránt meghatározó szerepet töltenek be. Ugyanakkor hagyományosan szoros kapcsolatot ápolnak beszállítóikkal, különösen nagy jelentőséget tulajdonítanak ugyanis a titoktartásnak és az ellátás biztonságának.

Mivel szerkezetük és működésük nagyban függ a tagállamok biztonsági és védelmi politikájától, az Európai Unió védelmi piacait nemzeti szinten továbbra is a szétaprózottság jellemzi. Valójában a szétaprózottság a meghatározó vonás az európai keresleti oldal (25 nemzeti fogyasztó) és annak szabályozási kerete (25 különböző szabály- és eljárásrendszer) tekintetében is.

3. A honvédelmi közbeszerzések jogi kerete és annak alkalmazása

A közbeszerzési jog és különösen annak alkalmazása ugyancsak jelentős mértékben hozzájárul az európai piac szétaprózódásához. A zöld könyv és a jelen közlemény egyaránt a problémának ezt a vetületét vizsgálja.

A jelenlegi uniós jogszabályok értelmében a védelmi szerződésekre a belső piaci szabályozás vonatkozik. Ennélfogva az ajánlatkérők által a honvédelem területén odaítélt közbeszerzési szerződéseket az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésekre vonatkozó 2004/18/EK irányelv⁴ (a továbbiakban: a közbeszerzési irányelv) szabályozza, a Szerződés 296. cikkére is (a továbbiakban: a 296. cikk⁵) figyelemmel. Az utóbbi lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a fegyverek, lőszeres és hadianyagok beszerzése terén eltérjenek a közösségi szabályoktól, ha alapvető biztonsági érdekeik úgy kívánják. Ezzel szemben a fegyverektől, lőszerektől és hadianyagoktól eltérő árucikkek, valamint az alapvető biztonsági érdekeket nem érintő fegyverek, lőszeres és hadianyagok beszerzéséről szóló szerződések a közösségi szabályozás hatálya alá esnek.

Mindazonáltal a 296. cikk alkalmazása mindig is komoly nehézségekkel járt, mivel az alapvető biztonsági érdek fogalma meglehetősen homályos. Az említett cikk (2) bekezdése alapján a Tanács 1958-ban elfogadott egy listát, mely feltünteti azokat a fegyvereket,

⁴ Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv. 2006. január 31-től ez az irányelv lép a 92/50/EGK, a 93/36/EGK és a 93/98/EGK irányelv helyébe. A 296. cikkel kapcsolatos kivétel lényegét tekintve nem változik.

⁵ Az említett cikk (1) bekezdése értelmében „a) egyik tagállam sem köteles olyan információt szolgáltatni, amelynek közlését ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel; b) a tagállamok megtehetik az alapvető biztonsági érdekeik védelme érdekében általuk szükségesnek tartott, fegyverek, lőszeres és hadianyagok előállításával vagy kereskedelmével kapcsolatos intézkedéseket; ezek az intézkedések nem befolyásolhatják hátrányosan a közös piacon belüli versenyfeltételeket a nem kifejezetten katonai célokra szánt termékek tekintetében.”

lőszereket és hadianyagokat, amelyekre elvben a derogáció kiterjed. Ugyanakkor azonban ez a lista meglehetősen általános jellegű, ezért nem mindig egyértelmű, hogy az egyes védelmi szerződésekre mely szabályok vonatkoznak.

A skála egyik végpontját a nem hadi célokat szolgáló anyagok képezik, melyek nem szerepelnek a 296. cikk alapján elkészített listán és (rendszerint) nem érintenek alapvető biztonsági érdekeket; esetükben ezért a közbeszerzési irányelvet kell alkalmazni. A másik végpontot az 1958-as listán feltüntetett különösen érzékeny természetű védelmi felszerelések jelentik, amelyek egyértelműen jelentőséggel bírnak az alapvető biztonsági érdekek szempontjából. Esetükben jogos a 296. cikk alkalmazása. A tagállamok azonban olyan felszereléseket is beszerznek, amelyek rendelkeznek ugyan a védelmi termékek sajátos jellemzőivel, mégsem nélkülözhetetlenek (feltétlenül) az adott ország biztonsági érdekei szempontjából. Ez a kategória képezi azt a fő átmeneti tartományt, melynek esetében nem egyértelmű a 296. cikk alkalmazása.

A gyakorlatban a legtöbb tagállam szinte automatikusan él a lehetőséggel, hogy csaknem valamennyi honvédelmi közbeszerzési szerződését kivonja a közösségi szabályozás alól; gyakran anélkül, hogy figyelembe vennék azokat a feltételeket, melyeket a Szerződés és a Bíróság a 296. cikk alkalmazása tekintetében megállapított⁶. A közzététel aránya a honvédelmi minisztériumok esetében a szerződéseknek csupán 10%-át teszi ki, míg ez az arány a központi kormányok esetében átlagosan kb. 20% (25% a védelmi szerződések nélkül)⁷. Következésképp a legtöbb védelmi szerződést a nemzeti közbeszerzési szabályok alapján ítélik oda, az ezekben meghatározott kiválasztási kritériumok, közzétételi eljárások stb. pedig jelentős eltéréseket mutatnak. A tagállamok részben azért járnak el így, mert a közbeszerzési irányelv véleményük szerint nem mindig alkalmas arra, hogy a védelmi termékek beszerzését szabályozza.

Általánosan elfogadott nézet, hogy a nemzeti közbeszerzési szabályok különbözősége és a gyakorlati alkalmazásuk terén mutatkozó eltérések csökkentik az átláthatóságot és korlátozzák a versenyt a védelmi piacokon. Ez viszont rontja az állami kiadások hatékonyságát, kedvezőtlenül befolyásolja a tagállamok katonai erőforrásait, és végül, csökkenti az európai védelmi szektor ipari és technológiai alapjainak (Europe's Defence Industrial and Technological Base: EDITB) versenyképességét.

A zöld könyv azt kívánta megállapítani, milyen cselekvési lehetőségek állnak rendelkezésre közösségi szinten a helyzet javítása érdekében.

4. A zöld könyv

2004 januárja és áprilisa között a Bizottság számos munkaértekezletet szervezett kormányzati szakértők és az ipar képviselőinek részvételével abból a célból, hogy szakmai információkat szerezzen be a zöld könyv elkészítéséhez, és tájékozódjon a különböző érintett felek elvárásairól.

2004. szeptember 23-án a Bizottság elfogadta a zöld könyvet és nyilvános konzultációt indított; felkérte valamennyi érdekelt felet, szolgáljanak javaslatokkal azt illetően, hogyan lehet az EU honvédelmi közbeszerzési szabályozását javítani. A zöld könyv javaslatokat

⁶ Lásd: *Johnston*, 222/84. sz. ügy; *Bizottság kontra Spanyolország*, C-414/97. sz. ügy

⁷ Forrás: TED-adatbázis

fogalmazott meg azon piaci szegmensek vonatkozásában, amelyekre nem vonatkozik a 296. cikk, s amelyek ennél fogva a közösségi szabályozás hatálya alá esnek.

A Bizottság két lehetséges közösségi kezdeményezést terjesztett elő:

- olyan értelmező közlemény megfogalmazását, amely tisztázza a fennálló jogszabályokat, így különösen a 296. cikkben foglalt derogáció alkalmazását meghatározó elveket;
- olyan irányelv megszövegezését, amely új, rugalmasabb szabályokat fogalmaz meg az alapvető biztonsági érdekeket nem érintő fegyver-, lőszer- és hadianyag-beszerezésre vonatkozóan. Ezeknek az új szabályoknak figyelembe kell venniük e védelmi szerződések valamennyi sajátosságát.

A Bizottság hangsúlyozta, hogy a két megoldás nem zárja ki egymást. Leszögezte továbbá, hogy a tagállamoknak a választott megoldástól függetlenül minden esetben jogukban áll a 296. cikkre hivatkozni, feltéve hogy a Szerződésben meghatározott (és az Európai Bíróság esetjoga által megerősített) feltételek maradéktalanul teljesülnek.

Ugyanakkor a két megoldási javaslat pusztán a nemzeti hatóságok által az európai belső piacon végzett honvédelmi közbeszerzéseket érintené. A harmadik országokkal folytatott fegyverkereskedelem vonatkozásában továbbra is a WTO szabályai lennének irányadók, különösen a Közbeszerzési Megállapodás (Government Procurement Agreement: GPA) XXIII. cikke, mely a részes államok számára lehetővé teszi magától a Megállapodástól való eltérést azokban az esetekben, amikor alapvető biztonsági érdekeik forognak kockán.

II. A KONZULTÁCIÓ EREDMÉNYEI

1. Részvétel

A hat hónapig tartó konzultáció során számos kétoldalú találkozóra, szemináriumra és munkacsoportülésre került sor, lehetőséget adva a Bizottságnak, hogy ismertesse kezdeményezését, és világosabb képet kapjon az érdekelt felek érdekeiről és aggályairól. A konzultáció végéig 16 tagállamtól, továbbá különböző intézmények és az ipar részéről 40 hozzászólás érkezett a Bizottsághoz⁸. Tekintettel a téma érzékeny mivoltára és a résztvevők viszonylag alacsony számára, a Bizottság elégedett a részvételi aránnyal.

2. Vélemények

A hozzászólások mindegyike üdvözölte a zöld könyvet, és támogatta a Bizottság azon célkitűzését, hogy elősegítse a piac szétaprózottságának megszüntetését és az Európán belüli verseny erősödését a honvédelmi közbeszerzések megfelelő szabályozása révén.

Az érdekelt felek túlnyomó többsége egyetértett a Bizottság zöld könyvben megfogalmazott értékelésével. Elismerték, hogy a 296. cikket gyakran félreértelmezik, és úgy ítélték, a jelenlegi közbeszerzési irányelv a közelmúltban elfogadott módosítások ellenére gyakran nem felel meg a honvédelmi közbeszerzések céljára. Legfőbb akadályként az alábbiakat említették:

⁸ A Bizottság a beérkezett hozzászólások mindegyikét – azok eredeti nyelvén – nyilvánosságra hozta, lásd:

http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/dpp_en.htm

- az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* történő közzétételen alapuló nyílt ajánlattételi eljárások nem felelnek meg a titoktartási követelményeknek;
- a tárgyalásos eljárás – az egyetlen alkalmas eljárás – csak korlátozottan alkalmazható, alkalmazási körének meghatározása pedig nem megfelelő;
- a kiválasztás kritériumai kizárólag műszaki, gazdasági és pénzügyi szempontokon alapulnak, és nélkülöznek olyan feltételeket – pl. ellátás biztonsága, titoktartás, sürgősség – , amelyek az ajánlattevők kiválasztása szempontjából a védelmi szektorban kulcsfontossággal bírnak;
- a műszaki előírásokra, határidőkre és a további, kapcsolódó szerződésekre vonatkozó szabályok nem megfelelőek.

Szinte valamennyi érdekelt fél egyetértett abban, hogy a honvédelmi közbeszerzések terén közösségi kezdeményezésre van szükség, és egyértelműen a cselekvés mellett foglalt állást. Az ismertetett megoldási lehetőségekkel kapcsolatban az érdekelt felek eltérő véleményeket fogalmaztak meg:

2.1. *Értelmező közlemény*

(1) **A többség hasznosnak ítélte az értelmező közlemény megfogalmazására tett javaslatot. Az értelmező közlemény mellett felhozott érvek a következők voltak:**

- mivel nem jogalkotási intézkedés, gyorsan elkészíthető;
- mivel részletesen ismertetné a 296. cikk alkalmazását meghatározó, a Bíróság által megállapított elveket, csökkenthetné a téves jogértelmezés kockázatát, és ezáltal biztosíthatná, hogy a tagállamok jobban alkalmazzák a fennálló jogszabályokat (és rendszeresebben folytassanak közbeszerzési eljárásokat);
- további jogalkotási tevékenység hiányában a Bizottság a közbeszerzési szabályok alkalmazása tekintetében egyértelműbb és szilárdabb jogi alappal rendelkezne.

(2) **Az érdekelt feleknek csupán kis hányada fogalmazott meg aggályokat a közleménnyel kapcsolatban vagy ellenezte annak megfogalmazását. A közlemény ellen felhozott érvek a következők voltak:**

- Mivel nem változtatná meg a jelenleg fennálló jogi kereteket, nem segítené elő egy egységesebb szabályozási keret létrejöttét.
- A Szerződés által megállapított elvek az idevágó esetjoggal együtt kellően egyértelműek, és ezeket elméletileg valamennyi érdekelt félnek alaposan ismernie kell; további értelmezésre ennél fogva nincs szükség.
- A közlemény csak azt tisztázhatná, hogyan kell alkalmazni a 296. cikket, ám nem tudná meghatározni, mely szerződések esetében, mivel sem az alapvető biztonsági érdek fogalmát nem értelmezhetné, sem az 1958-as listát nem módosíthatná (mindkét tevékenység a tagállamok előjoga). Ennél fogva a 296. cikk alkalmazási körével kapcsolatos bizonytalanság nem szűnne meg.

- Az a kérdés, hogy a védelmi szerződések alapvető biztonsági érdekeket érintenek-e, inkább politikai, mint jogi döntés. Egy tisztán jogi jellegű, merev megközelítés egy politikai meghatározást igénylő kérdés esetében tovább bonyolíthatja a helyzetet és szaporíthatja a 296. cikk elhatárolásával kapcsolatos jogviták számát.
- Az értelmező közlemény megfogalmazása nem szüntetné meg a tagállamok vonakodását a jelenlegi közbeszerzési irányelv alkalmazásával kapcsolatban a honvédelmi közbeszerzések terén. Következésképp a közlemény átláthatóságot és versenyt fokozó hatása elsősorban a nem hadi célokat szolgáló anyagokra korlátozódna. Ez ugyan eredményezhetne némi megtakarítást a védelmi piacok perifériáin, ám nem vinne közelebb a kezdeményezés fő céljának megvalósításához: nem növelné a védelmi piacok költséghatékonyágát, sem az európai védelmi szektor ipari és technológiai alapjainak versenyképességét.

2.2. Védelmi irányelv

A védelmi irányelvvel kapcsolatban az általános kép összetettebb:

(1) **Az érdekelt felek többsége hasznosnak ítélné egy védelmi irányelv megfogalmazását. Legfőbb előnyeit a következőkben látják:**

- A nemzeti szabályoknak a védelmi piacok egyes területein történő összehangolása révén az irányelv elősegítené, hogy a szabályozási keret egységesebbé váljon az Európai Unióban.
- Mivel jogilag kötelező erejű, az irányelv növelni tudná az átláthatóságot, és lehetővé tenné a megkülönböztetés-mentesség és egyenlő bánásmód elvének fokozott érvényesülését a védelmi piac meghatározott területein.
- Új, rugalmasabb és megfelelőbb szabályokat tenné lehetővé azon védelmi szerződések közbeszerzési eljárás keretében történő odaítélése tekintetében, amelyek nem tartoznak a 296. cikk hatálya alá, és amelyek esetében a jelenlegi irányelv nem feltétlenül biztosít kellően rugalmas és megfelelő szabályozást.
- Az irányelv figyelembe tudná venni a védelmi szerződések azon sajátosságait, amelyekkel a jelenlegi közbeszerzési irányelv nem, vagy nem megfelelően foglalkozik, mint amilyen:
 - a közzététel megfelelő, központosított rendszere;
 - a tárgyalásos eljárás széleskörű alkalmazása (amely lehetővé tenné az ajánlatkérők számára, hogy az ajánlati felhívást követően a kiválasztott vállalatokkal konzultáljanak, és a szerződés feltételeiről tárgyalásokat folytassanak);
 - annak lehetővé tétele, hogy az ajánlatkérők meghatározott esetekben – például sürgős katonai beszerzések lebonyolítása érdekében – a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhassák;
 - új, speciális kiválasztási kritériumok – pl. titoktartási kötelezettség és az ellátás biztonsága – alkalmazása az ajánlatok elbírálásánál;

- az ellátási lánc egészének vonatkozásában megfelelő versenyt, különösen a KKV-k jobb piacra jutását biztosító záradékok;
 - az ellentételezési (offset) gyakorlatok harmonizációját biztosító záradékok.
- Az irányelv nem oldaná meg a 296. cikk alkalmazási körének értelmezésével kapcsolatos problémákat, de kellően rugalmasnak bizonyulhat ahhoz, hogy hiteles alternatívát jelentsen a nemzeti eljárásokkal szemben. Ezáltal az irányelvnek köszönhetően okafogyottá válhatna a közösségi szabályok és a 296. cikk közötti választás kérdésköre.

(2) **Azok, akik az irányelv megfogalmazását hasznosnak ítélik, ugyanakkor eltérően vélekednek e jogi aktus ütemezéséről és elfogadásának feltételeiről:**

- Az érdekelt felek egy része a munka megkezdését szorgalmazta;
- Mások szerint tanácsos megvárni, elégségesnek bizonyul-e a hatályos jogszabályok értelmezése;
- Néhányan amellet érveltek, hogy az irányelvvel kapcsolatos munka megkezdése előtt először más területeken kell a politikai és gazdasági feltételeket megteremteni (pl. az ipar szerkezete vagy a vásárlók hozzáállása tekintetében) annak érdekében, hogy a nem nemzeti szállítóknak is legyen mozgástere;
- Mások szerint az irányelvvel kapcsolatos munkaösztönözhetné a reformokat az említett, kapcsolódó területeken.

(3) **Az érdekelt felek közül csupán kevesen ellenezték kifejezetten irányelvet; álláspontjukat igen eltérő érvekkel támasztották alá:**

- Mivel az irányelv jogalkotási intézkedés, létrejötte várhatóan hosszú időt vesz igénybe;
- A jelenlegi irányelv kellően rugalmas, ezért nincs szükség olyan új jogalkotási aktusra, amely további szabályozást jelentene;
- Hatása korlátozott lenne, vagy azért, mert megalkotása és átültetése túl hosszú időt venne igénybe, vagy azért, mert nagy összegű szerződések esetében nem lehetne alkalmazni (ezek rendszerint alapvető biztonsági érdekeket érintenek, ezért továbbra is a 296. cikkben foglalt derogáció hatálya alá tartoznának);
- Az irányelv három külön közbeszerzési eljárásrendszert hozna létre, s velük új határokat vonna a különböző piaci szegmensek között. Ez maga után vonhatja a 296. cikk alkalmazási körének korlátozását, továbbá megnehezítené a polgári és a védelmi irányelv alkalmazási területének elhatárolását.

Nehéz általános érvényű következtetést levonni, illetve egyetlen uralkodó nézetet megfogalmazni; összefoglalásul mégis elmondható, hogy úgy tűnik: az érdekelt felek többsége támogatja az értelmező közlemény megfogalmazását, ugyanakkor nem ellenzi az irányelv megalkotását sem. Ez utóbbi ütemezésével kapcsolatban a felek között némi véleménykülönbség mutatkozik.

Az értelmező közlemény és az irányelv támogatása, beleértve az ütemezéssel kapcsolatos nézetek megosztását, nem tükrözi a hagyományos, kis és nagy, termelő és nem termelő tagállamok közötti megosztottságot. Ugyanez érvényes az iparra, amelynek tekintetében nézetkülönbségek tapasztalhatók az európai és a nemzeti szervezetek, valamint a védelmi ipar illetve más iparágak szervezetei között. Az Európai Parlament egyértelműen olyan átfogó megközelítés híve, amely az értelmező közleményt és az új, a védelmi szektor sajátosságaihoz igazodó irányelvet egyaránt magában foglalja (kiegészítve egy kormányközi magatartási kódex megalkotásával – lásd az alábbiakban).

Valamennyi érdekelt fél arra kérte a Bizottságot, tegye lehetővé számukra, hogy az általuk támogatott megoldások kidolgozását és alkalmazását nyomon kövessék és abban tevékeny részt vállaljanak.

3. A vita kiszélesítése

A konzultációs időszak során több érdekelt fél fogalmazott meg a zöld könyv tartalmán túlmutató javaslatot.

- Sokan közülük szükségesnek látták az átláthatóság növelését és a verseny fokozását a 296. cikk hatálya alá tartozó területeken is. Részben erre válaszul a védelmi miniszterek megbízták az Európai Védelmi Ügynökséget, vizsgálja meg egy kormányközi magatartási kódexet létrehozásának lehetőségeit annak érdekében, hogy az Európán belüli verseny a piac e területén is ösztönzést kapjon. A kódex politikai eszköz lenne kötelező jogi erő nélkül; kiegészítené a közösségi eszközöket és ugyanannak a célkitűzésnek a megvalósítását szolgálná, mint azok, csupán a védelmi piac más területén. A kódex keretében létre lehetne hozni egy bejelentési rendszert is a 296. cikk alkalmazásával kapcsolatban.
- Mások úgy vélték, a kormányközi eszköz ideiglenes megoldást/átmeneti lépést jelentene a közösségi irányelv felé vezető úton. Noha a két eszköz eltérő piaci szegmenseket fedne le, tanácsos lenne elősegíteni a nemzeti beszerzési politikák összehangolását a nemzeti közbeszerzési szabályok közelítése előtt.
- Néhányan azonban úgy vélik, egy ilyen jellegű kormányközi eszköz alternatívát kínál a közösségi kezdeményezésekkel szemben. Eszerint az irányelvet csak akkor lehetne elfogadni, ha a kódex hatástalannak bizonyul.

Mindezekon túlmenően valamennyi érdekelt fél hangsúlyozta, hogy a közbeszerzés az EDEM-konstrukciónak csupán egyik alkotóeleme. Rámutattak annak fontosságára, hogy a közbeszerzési jog területén tett közösségi kezdeményezéseket más területeken hozott intézkedések kísérik; véleményük szerint ez nélkülözhetetlen előfeltétele annak, hogy a belső védelmi piac hatékonyan működjön, továbbá hogy az iparnak megfelelő mozgástere legyen. Ebben az összefüggésben az érdekelt felek az ellátás biztonságával, az áruszállítással és árutovábbítással, az exportpolitikák harmonizációjával, az állami támogatásokkal, az ellentételezési (offset) gyakorlattal, valamint az összes európai védelmi cég teljes privatizációjával kapcsolatos intézkedéseket említették. Ezenfelül az érdekelt felek aggályokat fogalmaztak meg az EU piacra jutási feltételeivel kapcsolatban, különösen az egyes harmadik országok vonatkozásában tapasztalható egyenlőtlenségek kapcsán. Elvárásaik szerint az EU szintjén hozott intézkedéseknek kivétel nélkül a kölcsönös piacra jutást kell előtérbe helyezniük, főleg az Amerikai Egyesült Államok tekintetében. Az érdekelt felek kiemelték továbbá, hogy szükség van az Unió ipari versenyképességének fokozására a világpiacokon.

III. A BIZOTTSÁG ÉRTÉKELÉSE ÉS A JÖVŐBELI KEZDEMÉNYEZÉSEK

A konzultációs folyamat egésze rávilágít arra, hogy a honvédelmi közbeszerzések jelenlegi szabályozási kerete a gyakorlatban nem működik megfelelően a fent említett különböző okokból kifolyólag. Megfelelő kezdeményezésekre van tehát szükség, hogy javítani lehessen a helyzeten, amelyet az érdekelt felek csaknem egybehangzóan elégtelennek ítélnék. A Bizottság kész felvállalni a ráeső részt e célkitűzés megvalósításában.

- (1) Egyfelől nem egyértelmű, vagy legalábbis a tagállamok eltérően vélekednek arról, hol húzódik a határvonal a 296. cikk értelmében alapvető nemzeti érdekeket érintő védelmi beszerzések, illetve az alapvető nemzeti érdekeket nem érintő védelmi beszerzések között. Következésképp a derogáció alkalmazása továbbra is nehézséget jelent.

A Bizottság ezért 2006-ban közleményt fog elfogadni a következő címmel: „Értelmező közlemény a Szerződés 296. cikkének a honvédelmi közbeszerzések területén történő alkalmazásáról”. Ez a közlemény – a Bíróság esetjogának figyelembevételével – számba veszi majd a derogáció alkalmazását meghatározó elveket, és tisztázza, melyek azok a kritériumok, amelyek alapján a tagállamoknak meg kell állapítaniuk, mikor teljesülnek a derogáció alkalmazásának feltételei és mikor nem. Az értelmező közlemény fokozni fogja a jogbiztonságot, és iránymutatásul szolgál majd a tagállamok számára, viszont nem változtatja meg a jelenlegi jogi kereteket. Egyszerűen csak pontosítja azokat alkalmazásuk egyszerűsítése érdekében.

Összhangban a jobb szabályozás elvével, az értelmező közleményt megfelelő hatásvizsgálat kíséri majd, annak megállapítására, hogy a közlemény valóban várható javulást eredményez-e.

Mivel az értelmező közlemény az áruk szabad mozgásával kapcsolatos kérdéseket is érinti majd, hatással lehet például a védelmi termékek Unión belüli szállítására is. Ez kellő figyelmet fog kapni a közlemény megfogalmazása során.

- (2) Másfelől viszont elképzelhető, hogy az értelmezés önmagában nem lenne elégséges. A konzultáció azt is megerősítette, hogy a jelenlegi közbeszerzési irányelv még felülvizsgált formájában sem feltétlenül felel meg számos védelmi szerződés céljaira, mivel nem veszi figyelembe azok valamennyi sajátosságát.

A Bizottság ezért úgy véli, az ismertetett helyzet javítása érdekében a megfelelő megoldást egy olyan irányelv megalkotása jelentené, amely összehangolná a védelmi termékek (fegyverek, lőszeres és hadianyagok) és szolgáltatások nemzeti beszerzési eljárásait. Ez az irányelv számolni tudna a honvédelmi közbeszerzések valamennyi sajátos szükségletével és új, rugalmasabb szabályokat tenne lehetővé a honvédelmi közbeszerzések területén azokban az esetekben, amelyekre a 296. cikkben meghatározott derogáció nem alkalmazható.

A jobb szabályozás elvével összhangban az irányelv tekintetében is meghatározóak lesznek a kapcsolódó hatásvizsgálatok eredményei; a vizsgálatok lefolytatására 2006-ban, a lehetséges irányelvjavaslat beterjesztése előtt kerül majd sor.

A Bizottság egyúttal élénk érdeklődéssel fogja követni az Európai Védelmi Ügynökségnek a magatartási kódex kidolgozására irányuló munkáját. Ennek az önkéntességi alapon

alkalmazott és nem kötelező erejű kódexnek az lenne a célja, hogy a piac egy másik szegmense tekintetében is növelje az átláthatóságot és a versenyt, hiszen azokra az esetekre vonatkozna, amikor teljesülnek a 296. cikk alkalmazásának feltételei. Egy ilyen kormányközi kezdeményezés a közösségi szintű kezdeményezések hasznos kiegészítését jelentené.