

## Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő témában: „Zöld Könyv – honvédelmi közbeszerzés”

COM(2004) 608 final

(2005/C 221/12)

2004. szeptember 23-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő kérdésben: Zöld Könyv – honvédelmi közbeszerzés

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság megbízta az „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekciót, hogy végezze el a szükséges előkészítő munkát ebben a témában.

Figyelembe véve a munka sürgős voltát az EGSZB **Clive Wilkinsont** nevezte ki főelőadónak a 414. plenáris ülésén (a 2005. február 9-i ülésen). Ugyanazon az ülésen az EGSZB elfogadta a következő véleményt 96 igen szavazattal, 9 tartózkodás mellett:

### 1. Bevezetés

1.1 „A Honvédelem Közbeszerzése” című Zöld Könyv (COM(2004) 608 final) egyike azoknak az intézkedéseknek, melyet a 2003 márciusában elfogadott „Útban az Európai Unió honvédelmi felszerelésekkel kapcsolatos politikája felé” közlemény előirányzott, és amelyről az EGSZB már 2003 szeptemberében véleményt nyilvánított <sup>(1)</sup>.

1.2 A „honvédelmi felszerelések európai piaca” (EDEM) valójában a belső piac egy részén belül is csak egy speciális ágazat piacát jelenti. A zöld könyv célja az, hogy idővel – az ágazat sajátosságainak tiszteletben tartása mellett – az EU honvédelmi felszereléseinek piacát nyitottabbá és átláthatóbbá tegye. Ez a honvédelmi ipar megerősödéséhez és versenyképesebbé válásához kell, hogy vezessen, jobb költséghatékonysághoz, valamint a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP), szűkebben az európai biztonsági és védelmi politika (EBVP) keretében az EU katonai kapacitásfejlesztésének támogatásához.

1.3 2004. július 12-én a Tanács megállapodott az Európai Védelmi Ügynökség (EDA) felállításáról, melynek célja, hogy „támogassa a tagállamokat a válságkezelés területén az európai védelmi képességek javítása révén, valamint a KKBP-t jelenlegi illetve jövőbeni működési formájában”. Az Ügynökség most megkezdte munkáját. Az EDA mindegyik funkciója <sup>(2)</sup> egy célt szolgál: Európa védelmi teljesítményének javítása a jelenleg uralkodó elaprózódottságot felváltó koherencia előmozdítása révén.

1.4 A „védelmi teljesítmény” egyrészt annak biztosítását jelenti, hogy rendelkezésre állnak a feladatok megoldásához szükséges védelmi képességek, másrészt azt is, hogy van egy olyan kidolgozott alapelv, melynek alapján költséghatékony

módon ellátható a feladat. Ez magába foglalja a lehető legnagyobb átjárhatóság biztosítását is. Jelenleg a 25 tagállam közösen megközelítőleg 160 milliárd eurót költ évente védelemre, melynek megközelítőleg 20 %-át teszi ki a felszerelések közbeszerzése folyamán kiadott összeg (beleértve kutatást és fejlesztést, vásárlást és technikai támogatást) <sup>(3)</sup>.

### 2. Általános megjegyzések

2.1 Az ebben a Zöld Könyvben tárgyalt kérdések arra vonatkoznak, hogy hogyan lehetne javítani a honvédelmi felszerelésekkel kapcsolatos beszerzések rendszerét a 25 tagállamban. Jelentős haladás csak akkor válik majd lehetővé, ha a „védelmi teljesítmény” többi összetevőjének megismerése után (lásd a fenti 1.4. pontot) egyértelműbb képet kapunk <sup>(4)</sup>. Az ipar szempontjából különös fontosságú a teljesen egyértelmű iránymutatás, a harmonizált követelmények és a folytonosság. Ennek ellenére örömmel üdvözlö az EGSZB ezt a kezdeményezést, mivel tekinthető ez az európai biztonsági és védelmi politika életképesebbé tételei folyamata kényes kezdeti szakaszának is egy átláthatóbb és versenyképesebb piac felé vezető úton.

2.2 Az tervezett EDA vezető szerepét örömmel üdvözlö az EGSZB. Szükség lesz annak egyértelmű meghatározására, hogy milyen szerepet játszik az EDA, illetve a többi – a honvédelmi felszerelések piacán már aktív – szereplő <sup>(5)</sup>, és az EGSZB arra számít, hogy külön-külön játszott szerepük a fejlődés előrehaladtával csökkenni fog. Ugyanakkor az OCCAR <sup>(6)</sup> (mely projektek tényleges irányításával foglalkozik, beleértve a kulcsfontosságú szerződésjogi kérdéseket) tevékenysége folyamán szerzett tapasztalatokat még tanulmányozni kell, mielőtt bármilyen változtatásra kerül sor.

<sup>(3)</sup> Mint erre már a COM(2003) 113 final jelű dokumentum alapján kifejtett véleményünkben is rámutattunk, az EU költségvetésének ez a kiadása körülbelül az USA kiadásának 40 %-át teszi ki, de csak 10 %-os művelési képességet eredményez.

<sup>(4)</sup> Az EGSZB utal például az EDA vezetője által nemrég (2004 szeptemberében) tett nyilatkozatra, mely szerint az EU-erők nem alkalmazkodtak kellőképpen a modern világhoz, valamint annak konfliktusaihoz és fenyegetéseihez. Arra is rámutatott, hogy több fejlett technológiájú felszerelés beszerzésére van szükség.

<sup>(5)</sup> Mint például az OCCAR, a Nyugat-európai Fegyverkezési Csoport (WEAG) és a szándéknyilatkozatot aláírt országok (Letter of Intent countries, Lol).

<sup>(6)</sup> Az OCCAR egy fegyverkezési együttműködést elősegítő szervezet, melynek jelenleg 5 tagállam tagja.

<sup>(1)</sup> HL, C10/1., 2004.1.14.

<sup>(2)</sup> Az EDA négy jóváhagyott funkciója: védelmi képességek fejlesztése; fegyverkezési együttműködés; az európai védelmi technológiák, a gyártási háttér és a védelmi felszerelések piacának biztosítása; kutatás és technológia.

2.3 Üdvözljük annak elismerését, hogy a honvédelmi közbeszerzési folyamatok különbözősége miatt minden tagállam más pontról indul (és más eljárásokat alkalmaz), és a változtatásokra is feltehetően más ütemben kerül majd sor. Egyetértünk azzal, hogy hasznos lesz a védelmi közbeszerzést az eddigieknél egységesebb közös alapra helyezni, és hogy ezt viszonylag gyorsan meg lehet tenni a tagállamok egyetértése és együttműködése segítségével.

2.4 Az EGSZB egyetért azzal, hogy szükség van a honvédelmi felszerelési piac elaprózódásának csökkentésére, valamint versenyképessége és átláthatósága növelésére, mivel ezek alapfeltételei egy életképes uniós honvédelmi piac fenntartásának és megerősítésének, illetve a megfelelő védelmi kapacitások beszerzésében és kezelésében érvényesülő fokozott költséghatékonyágnak.

2.5 A honvédelmi felszerelési piac különleges sajátosságainak a Zöld Könyv 2. pontjában ismertetett elemzése kellő alapot ad a piac jobb megértéséhez és ismerteti néhány előttünk álló problémát is.

2.6 Ugyanakkor az EGSZB hangsúlyozni kívánja, hogy bármilyen szerkezetváltás a honvédelmi iparban elsősorban csak az érintett ipar saját döntése lehet, miután figyelembe vették a piaci realitásokat<sup>(7)</sup>. Erre az egyik nyomós ok az, hogy a legjelentősebb vállalatok transznacionálisak, annak ellenére, hogy nemzeti ügyfeleik vannak. Továbbá a tagállamoknak különbözőek az ipari stratégiái, és ezeknek csak egy részét alkotja a honvédelmi ipar.

2.7 Az iparnak (és ez nem csak a honvédelmi iparra igaz) el kell kerülnie a túl sok szabályozó eljárást, amennyiben hatékonyan akar működni és költséghatékony és gazdaságos eredmény elérésére törekszik.

### 3. Különös megjegyzések

3.1 Szükségesnek tűnik annak pontosítása, hogy a honvédelmi felszerelések beszerzési folyamatának melyik részére vonatkoznak a megállapodás tárgyát képező szabályok. Az ilyen felszerelések megvásárlásával együtt járnak a kutatás és a fejlesztés, a karbantartás, a javítás, az átalakítás és a képzés költségei is, amelyek ugyancsak a „tulajdonost” terhelő költségek közé számítandók, és amelyek hosszabb távon általában sokkal több költséget jelentenek, mint maga a vásárlás.

#### 3.2 296. cikk

3.2.1 Az EGSZB egyetért azzal, hogy az EU közbeszerzésekre vonatkozó, az EU-Szerződés 296. cikke alapján jóváha-

<sup>(7)</sup> Ugyanakkor a honvédelmi piac sajátos jellege miatt, és mivel a kifizetéseket a nemzeti költségvetés keretében kell rendezni, a tagállamok óhatatlanul szerepet fognak játszani a honvédelmi felszerelések fejlesztésének megkönnyítésében.

gyott felmentéseire továbbra is szükség lesz ahhoz, hogy a tagállamoknak lehetőségük nyíljon eltérés alkalmazására alapvető biztonsági érdekeik védelmében.

3.2.2 Az Európai Bizottságnak ismertetnie kell, hogy egy 5 éves időtartam alatt megközelítőleg milyen összegű felszerelésre vonatkozott az eltérésre adott engedély (és érzékeltetnie kell azt is, hogy ez hány százalékát teszi ki annak a teljes összegnek, melyet az EU honvédelmi felszerelésekre költött). Ezeknek az adatoknak a segítségével mérhetővé válik a fejlődés.

3.2.3 A baj az, hogy egyes tagállamok esetében elmondható, hogy szinte a szabályozástól való eltérés – tehát a kivétel – lett inkább a szabály és ez egyáltalán nincs összhangban az egységes piac szellemével. Az EGSZB osztja az Európai Bizottságnak azt a nézetét, hogy ezen változtatni kell. A kihívást az jelenti, hogy a 296. cikket úgy kell a múltban hozott döntésekkel összhangban értelmezni<sup>(8)</sup>, hogy ugyanakkor továbbra is a közbeszerzésekre vonatkozó általános szabályoktól való eltérésként lehessen alkalmazni. A tagállamoknak fel kell készülniük arra, hogy az általuk alkalmazott eltéréseket (szükség esetén jogi úton) meg kell tudniuk védeni. A vita folyamán hangsúlyozni kell a nagyobb verseny és jobb átláthatóság előnyeit.

3.2.4 Az 1958-ban összeállított és a 296. cikk (2) bekezdésében található terméklista, mely a 296. cikk (1) bekezdésében megfogalmazottak alkalmazási területét hivatott érzékeltetni, nem felel meg rendeltetésének, és nem várható a jövőben sem, hogy érdemben használható lesz biztonsági okok miatti eltérések esetén. Minden egyes esetet továbbra is az arra az esetre vonatkozó körülmények figyelembe vételével kell kezelni, mert bizonyos esetekben még teljesen alapvetőnek számító felszerelés esetén is<sup>(9)</sup> lehet az eltérés jogával élni. Továbbá az sem valószínű, hogy ilyen listák követni tudják a fejlődés ütemét.

3.2.5 Tehát nem található könnyű megoldás annak eldöntésére, hogy mely felszerelés, illetve kapcsolódó szolgáltatás esik a 296. cikk hatálya alá. Első lépésként az EU már létező jogi keretét kell egyértelművé tenni egy „értelmező közlemény” közzététele révén az érthetőség javítása, valamint a jobb és következetesebb alkalmazás megkönnyítése érdekében.

3.2.6 Azt is figyelembe kell venni, hogy egy ilyen közleménynek nem csak a közbeszerzésre nézve lesznek következményei, hanem többek között az állami támogatásokra és (véltetőleg) az általános érdekű szolgáltatásokra is.

<sup>(8)</sup> Példának a „Brémai-ügy” (1999/763/63 (HL L 301/8, 1999.11.24.)) és a „Koninklijke Schelde Groep” (HL L14/56., 2003.1.21.) kapcsán hozott határozatok hozhatók fel annak érzékeltetésére, hogy a jelenlegi helyzet nem egyértelmű.

<sup>(9)</sup> Megjegyzendő, hogy bizonyos olyan egyszerűnek tűnő felszerelés esetén is, mint a ruházat, fejlett technológiát kell alkalmazni.

3.2.7 Véleményünk szerint az előzetes bejelentés után alkalmazott „tárgyalásos eljárás” lehetővé teszi a honvédelmi felszerelések beszerzési sajátosságainak figyelembevételét az olyan esetekben, amikor a „nyílt” és a „korlátozott” eljárások nem alkalmazhatók. Ennek a nézetnek a felülvizsgálata szükségessé válhat az „értelmező közlemény” közzététele után szerzett tapasztalatok alapján.

3.2.8 Van olyan vélemény is, hogy egy közlemény csak köztes megoldásként használható egy specifikus irányelv (vagy egyéb specifikus jogi eszköz) kidolgozásáig. Az EGSZB azon a véleményen van, hogy egy „értelmező közlemény” elkészítése és elfogadása után, annak hatásától függően még mérlegelhető, hogy szükség van-e jogalkotási aktusra. Üdvözlőnk, ha mihamarabb lépések történének egy ilyen közlemény elkészítésére.

3.2.9 Egy tagállamok részére kidolgozott „magartási kódex” létrehozatala révén – erről a lehetőségéről nem tesz említést a Zöld Könyv – is kialakulhatna a honvédelmi felszerelések európai piaca (EDEM). Mivel ez a terület a tagállamok illetékeségi körébe tartozik, feltehetően mérlegelni lehet azt, hogy az EDA ezen a területen is közvetítő szerepet vállalhat. Nehezen megoldható egy ilyen kódex betartásának nyomon követése és betartatása, valamint a kódexbe bele kell foglalni a belső piaccal kapcsolatos szempontokat is.

### 3.3 Ajánlati felhívások közzététele

3.3.1 Nem meggyőző az érv, hogy továbbra is vizsgálni kell, hogy az ajánlati felhívások rendszere és formája megfelelő-e jelenlegi formájában. Ha a honvédelmi felszereléseket elvileg ugyanúgy kell kezelni, mint a belső piac egyéb részeit (bár itt nagyobb az esély eltérések alkalmazására), akkor feltehetőleg az ilyen ajánlati felhívásokat is ugyanúgy kell kezelni, mint a többi. Ez másfajta rendszerek és más – például nyelvi – problémák jelentkezését fogja jelenteni, mint más területeken. Gyengék a központosított közzétételi rendszer mellett szóló érvek.

3.3.2 A következő potenciális problémák jelentkezhetnek: titoktartás és jóváírás (melyek fokozottabban jelentkeznek majd honvédelmi felszerelések esetén, mint egyéb felszerelések és szolgáltatások esetében) és az ellátás biztonsága (ugyanis ezen a területen nehéz más beszállítót használni a szerződés aláírása után). Bár ezek a kérdések a tagállamok hatáskörébe tartoznak, hasznos lehet, ha az Európai Bizottság általános iránymutatással szolgál ezen a téren is.

### 3.4 Kettős felhasználás

3.4.1 Gyakran nehézségekbe ütközik a mai ipar adottságai mellett egyes vállalkozásokat „honvédelmi felszerelés gyártója” kategóriába sorolni. Sok felszerelés tartozik manapság a „kettős felhasználású” termékek kategóriájába és ezek százaléka növekedőben van. Ez sok szempontból jó hír: például a méretgazdaságosság versenyképesebb árakhoz vezethet és az ellátás biztonsága könnyebben biztosítható.

3.4.2 Az ilyen felszerelésekkel kapcsolatos kutatásba és fejlesztésbe fektetett energia felhasználhatóvá válik más (polgári) célokra is. Ezért fontos tehát, hogy a honvédelmi kutatásra és fejlesztésre fordított források felhasználása ne túl rugalmatlan keretek között történjen.

3.4.3 Továbbra is aggódunk amiatt, hogy – mint ezt már egy korábbi, honvédelmi felszerelésekre vonatkozó dokumentumban is kifejtettük<sup>(10)</sup> – rengeteget kell tenni még annak érdekében, hogy a honvédelmi felszerelések területén a lehető legtöbbet hozzuk ki a koordinációs munkából, és a lényegi kérdésekre összpontosítsunk.

### 3.5 Európai Védelmi Ügynökség (EDA)

3.5.1 Örömmel nyugtázzuk az EDA létrehozatalának tényét, és tudatában vagyunk annak, hogy ez az ügynökség vezető szerepet játszhat a honvédelmi felszerelések területén. Megjegyezzük azonban, hogy az ügynökség még egyelőre azoknak a forrásoknak a beszerzésén fáradozik, melyekre szüksége van az általa vállalt szerep betöltéséhez.

3.5.2 Az EDA egyik fontos feladata az lesz, hogy gondoskodjon arról, hogy az EU alapelve és kapacitása teljes mértékben helyébe tudjon lépni a NATO alapelveinek és kapacitásának, és ezt olyan módon tegye, hogy biztosítsa a lehető legnagyobb átjárhatóságot a különbségek lehető legkisebbre való csökkentése révén. Az egyelőre még nem világos, hogy az EDA milyen módon jelenthet hozzáadott értéket a beszerzésekben való közvetlen részvételével, de a birtokában levő honvédelmi felszerelésekkel kapcsolatos szakmai tudás révén mindenképpen jó helyzetben lesz ahhoz, hogy megítélje, hogy milyen módon lehet a nemzeti szabályozásokat jobban összehangolni.

3.5.3 Ugyancsak érdemben hozzájárulhat ahhoz, hogy szükség esetén megegyezés szülessen a felszerelésekkel kapcsolatos együttműködésekre vonatkozó pénzügyi kérdésekben. Jelentős nehézségek jelentkezhetnek a honvédelemmel kapcsolatos kutatással és fejlesztéssel járó költségek és előnyök elosztásakor, illetve akkor, amikor külön kell választani a honvédelmi és az általános szempontokat.

3.5.4 Az EDA hasznos szerepet játszhat annak elősegítésében, hogy megvalósuljon egy nemzeti engedélyeztetési rendszer, melyre honvédelmi felszereléseknek az egyik tagállamból a másikba való mozgása esetén van szükség. Jelenleg a nemzeti eljárások eltérnek egymástól és körülményesek. Ugyancsak közvetíthet az ügynökség egy jóváírási intézkedésekkel kapcsolatos megállapodás megkötésében, mivel ez a jövőben is egy közbeszerzési sajátosság marad.

3.5.5 Az EDA esetleg sikerrel járhat valamilyen megállapodás kieszközölésében is a nemzeti iparpolitikák honvédelmi felszereléseket érintő kérdéseiben, valamint abban is, hogy meghatározza, hogy mely termékek számítanak „stratégiai felszerelésnek”, melyek esetén az EU csökkenteni szeretné a harmadik országokban működő szállítóktól való függőséget. Ez igen értékes hozzájárulás lenne.

<sup>(10)</sup> Lásd az 1. lábjegyzetben említett vélemény 5. bekezdését.

3.5.6 Az EDA ugyancsak ösztönözheti a tagállamokat arra, hogy a kapacitási igények teljesítése érdekében olyan új beszerzési módszereket is alkalmazzanak, mint a közös teljesítés, a lízing és a szakosodás.

3.5.7 Mivel az európai biztonsági és védelmi politika (ESDP) csak akkor lesz hatékony, ha a tagállamok bizonyítják, hogy rendelkeznek azzal a szükséges erős politikai akarattal, mely előteremti és fenntartja azokat a kapacitásokat, melyek az EU feladatainak ellátásához szükségesek, az EDA is fontos szerepet játszhat abban, hogy a tagállamokat ebben a törekvésükben támogatja.

#### 4. Összefoglalás

4.1 A honvédelmi felszerelés csak egyike azoknak az előfeltételeknek, melyekre szükség van egy életképes „védelmi teljesítmény” megvalósításához. Az ipar számára – szerepének teljes értékű betöltéséhez – fontos, a világos iránymutatás, a harmonizált követelmények és a folytonosság. Az is fontos, hogy az iparé legyen elsősorban a felelősség a szükséges szerkezetváltásokkal kapcsolatban. Az ipar számára fontos az is, hogy a szabályozási eljárások ne legyenek körülményesek.

4.2 Fontos annak egyértelművé tétele, hogy a honvédelmi felszerelések beszerzési folyamatának melyik részére vonatkoznak majd az itt lefektetett szabályok.

4.3 A Szerződés 296. cikkére ezután is szükség lesz, de túl gyakori alkalmazásának elkerülésére szükség van ahhoz, hogy az Európai Bizottság olyan adatokat bocsásson rendelkezésre, melyek segítségével mérhetővé válik a jelenlegi teljesítmény.

Gyakorlati szempontból nehezen megvalósítható egy olyan felszereléseket és szolgáltatásokat tartalmazó lista vezetése, mely alapján a 296. cikk alkalmazható.

4.4 Első lépésként az Európai Bizottságnak minél hamarabb közzé kell tennie egy 296. cikkre vonatkozó „értelmező közleményt”. Csak a közlemény közzététele után szerzett tapasztalat alapján lehet arról dönteni, hogy szükség van-e jogi eszközre is.

4.5 Egyre inkább elterjedőben vannak a „kettős felhasználású” felszerelések. Ez a tendencia azért is talál pozitív fogadtatásra, mert így lehetővé válik a katonai felszerelésekkel kapcsolatos kutatási és fejlesztési eredmények polgári célokra való felhasználása is.

4.6 Az EDA számára biztosított fontos szerepet örömmel üdvözli az EGSZB. Szükség lesz annak tisztázására, hogy milyen szerepet töltenek majd be a jövőben a folyamatban már most részt vevő ügynökségek.

4.7 Ezen a területen a következők tartoznak az EDA fontos feladatai közé:

- A NATO követelményeihez való igazodással kapcsolatos koordinációs munka
- A tárgyalások segítése minden pénzügyi kérdésben
- A már létező nemzeti eljárások összehangolásának elősegítése
- Újító jellegű módszerek ajánlása a szükséges kapacitás biztosítása érdekében
- A szükséges politikai akarat fenntartásának elősegítése.

Brüsszel, 2005. február 9.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND