

ΚΕΔΙΣΑ  **ΚΕΔΙΣΑ**

ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΑΝΑΛΥΣΕΩΝ
CENTER FOR INTERNATIONAL STRATEGIC ANALYSES

**Ευρωπαϊκή Αγορά Αμυντικού Εξοπλισμού (ΕΑΑΕ) και η Οδηγία
2009/81/ΕΚ**

Βασίλης Κυριαζής

Ερευνητική Εργασία Νο. 31

**Ευρωπαϊκή Αγορά Αμυντικού Εξοπλισμού (ΕΑΑΕ) και η Οδηγία
2009/81/ΕΚ**

**Βασίλης Κυριαζής
Αναλυτής ΚΕΔΙΣΑ**

Ερευνητική Εργασία Νο. 31

Διοικητικό Συμβούλιο

Ανδρέας Μπανούτσος, Ιδρυτής και Πρόεδρος

Δρ. Σπύρος Πλακούδας, Αντιπρόεδρος

Όμηρος Τσάπαλος, Γενικός Γραμματέας

Δρ. Πέτρος Βιολάκης, Διευθυντής Ερευνών

Βασίλειος Παπαγεωργίου, Οικονομικός Διαχειριστής

Ευάγγελος Κούλης, Μέλος Δ.Σ

Αναστασία Τσιμπίδη, Μέλος Δ.Σ

© 2019 Center for International Strategic Analyses (KEDISA), ALL RIGHTS RESERVED

No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without written permission of the publisher.

Ευρωπαϊκή Αγορά Αμυντικού Εξοπλισμού (ΕΑΑΕ) και η Οδηγία 2009/81/ΕΚ

Διαχρονικά οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις δείχνουν σαφή προτίμηση στις δικές τους εθνικές αμυντικές βιομηχανίες, όταν πρόκειται να υλοποιήσουν κάποιο εξοπλιστικό πρόγραμμα. Ο κύριος λόγος είναι η προσπάθεια τους να αυξήσουν την αυτονομία τους μέσω της ενίσχυσης της εγχώριας παραγωγής. Επιπλέον, η ανάθεση του προγράμματος στην εγχώρια βιομηχανία ενισχύει την εθνική οικονομία αφού βοηθάει στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, στην δημιουργία τεχνογνωσίας, καθώς και στην καλλιέργεια των κατάλληλων προϋποθέσεων για την ενίσχυση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των εγχώριων εταιρειών. Κατά συνέπεια, οι αμυντικές βιομηχανίες των κρατών-μελών έχουν περιορισμένη ή σε κάποιες περιπτώσεις καθόλου πρόσβαση στις αμυντικές αγορές των άλλων κρατών-μελών. Είναι προφανές πως το γεγονός αυτό, δημιουργεί μια σαφή αλλοίωση στην ομαλή και ανεπηρέαστη λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού στον τομέα της άμυνας.

Η διαμορφωθείσα αυτή κατάσταση έχει επισημανθεί από τους θεσμούς της Ε.Ε. επανειλημμένως. Πιο συγκεκριμένα η Ανακοίνωση της Έπιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών' με θέμα την ανάπτυξη μιας 'Στρατηγικής για πιο Ισχυρή και Ανταγωνιστική Ευρωπαϊκή Αμυντική Βιομηχανία' αναφέρει πως τα κράτη-μέλη δείχνουν «σαφή προτίμηση στις δικές τους εθνικές αμυντικές βιομηχανίες» και «διστάζουν να αποδεχθούν την αμοιβαία εξάρτηση» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2007: 4) με αποτέλεσμα τον κατακερματισμό της αγοράς και την αλλοίωση της αρχής της ελεύθερης διακίνησης των αγαθών, μία από τις πλέον σημαντικές και θεμελιώδεις αρχές της Ε.Ε.

Προκειμένου να εξαιρέσουν τις αμυντικές συμβάσεις από τους κανόνες της Ε.Ε. που διέπουν τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, τα κράτη-μέλη χρησιμοποιούν κατά κόρον το άρθρο 296 της Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ), το οποίο επιτρέπει στα κράτη-Μέλη να εξαιρούν την αγορά όπλων, πυρομαχικών και πολεμικού υλικού από τους κοινοτικούς κανόνες, αν αυτό είναι απαραίτητο για την προστασία ουσιωδών (ζωτικών) συμφερόντων της ασφάλειάς τους. Σύμφωνα με τις γνωμοδοτήσεις του Δικαστηρίου αυτή η εξαίρεση θα έπρεπε να περιορίζεται σε εξαιρετικές και σαφώς καθορισμένες περιπτώσεις και δεν προσφέρεται για ευρύτερη (το ευρύτερη πρέπει εδώ να το εννοήσουμε ως διασταλτική) ερμηνεία (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2007: 5).

Το άρθρο 296 ενισχύθηκε και αποσαφηνίστηκε με το άρθρο 346 της Ενοποιημένης Απόδοσης της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕ) το οποίο αναφέρει χαρακτηριστικά ότι:

1. κανένα κράτος μέλος δεν υποχρεούται να παρέχει πληροφορίες, τη διάδοση των οποίων θεωρεί αντίθετη προς ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας του,
2. κάθε κράτος μέλος δύναται να λαμβάνει τα μέτρα που θεωρεί αναγκαία για την προστασία ουσιωδών συμφερόντων της ασφαλείας του, που αφορούν την παραγωγή ή εμπορία όπλων, πυρομαχικών και πολεμικού υλικού· τα μέτρα αυτά δεν πρέπει να αλλοιώνουν τους όρους του ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς σχετικά με τα προϊόντα που δεν προορίζονται για στρατιωτικούς ειδικά σκοπούς (EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:12016E346#document1> [12/Δεκεμβρίου/2017]).

Τα κράτη- Μέλη κατέφευγαν ιδιαίτερα συχνά στην χρήση των εξαιρέσεων που προβλέπονται στο άρθρο 296 της ΣΕΚ (κατόπιν 346 ΣΛΕ) καθιστώντας κανόνα καταστάσεις και νομικές αποκλείσεις που θα έπρεπε να είναι η εξαίρεση. Έτσι ξεκίνησε μια νομοπαρασκευαστική διαδικασία, η οποία κορυφώθηκε με την ψήφιση της Οδηγίας 2009/81/ΕΚ, σχετικά με τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών που συνάπτονται από αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας καθώς και την τροποποίηση των οδηγιών 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ¹. Η Οδηγία είχε ως σκοπό την δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού νομικού πλαισίου που θα επιτρέψει στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο χωρίς να διακυβεύονται τα ουσιώδη συμφέροντα της ασφάλειάς τους, αποφεύγοντας, όμως, να καταφεύγουν κατά εξακολούθηση και κατά παράβαση του πνεύματος και της ουσίας του άρθρου 296 ΣΕΚ (κατόπιν 346 ΣΛΕ) στις διατάξεις του που ουσιαστικά επιτρέπουν την αμφισβήτηση μιας εκ των θεμελιωδών αρχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αυτή της ελεύθερης διακίνησης των αγαθών.

Οι βασικοί άξονες επί των οποίων κινείται η Οδηγία είναι πρόδηλοι από το προοίμιο της στο οποίο αποτυπώνεται η άποψη πως «η εθνική ασφάλεια παραμένει στην αποκλειστική ευθύνη κάθε κράτους-μέλους σε αμφοτέρους τους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας» (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2009). Ωστόσο τονίζεται επίσης ότι «τα κράτη μέλη συμφωνούν επί της ανάγκης να προωθηθεί, αναπτυχθεί και υποστηριχθεί μια αμυντική βιομηχανική και τεχνολογική βάση στην Ευρώπη που θα έχει ως γνώμονα την ανάπτυξη ικανοτήτων, θα είναι επαρκής και ανταγωνιστική. Για να επιτύχουν αυτόν τον στόχο τα κράτη μέλη μπορούν να χρησιμοποιούν διάφορα μέσα, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, με απώτερο σκοπό μια πραγματικά Ευρωπαϊκή Αγορά Αμυντικού Εξοπλισμού (ΕΑΑΕ) και ισότιμους όρους τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο» (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2009).

Η Οδηγία ‘ακροβατεί’ ουσιαστικά μεταξύ δύο διαφορετικών παραμέτρων, οι οποίες προσπαθούν να συγκεράσουν τις εθνικές ανασφάλειες των κρατών-μελών και την

¹ Σύμφωνα με το Άρθρο 70 της Οδηγίας, εισάγεται το ακόλουθο άρθρο στην οδηγία 2004/17/ΕΚ: «Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στις συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2009/81/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, που αφορά το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης ορισμένων συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών από αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας, ούτε στις συμβάσεις στις οποίες η εν λόγω οδηγία δεν εφαρμόζεται δυνάμει των άρθρων 8, 12 και 13 αυτής» (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2009).

Επιπλέον σύμφωνα με το Άρθρο 71 της Οδηγίας, το άρθρο 10 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ αντικαθίσταται από το ακόλουθο: **Συμβάσεις στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας:** Σύμφωνα με το άρθρο 296 της συνθήκης, η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις δημόσιες συμβάσεις που συνάπτονται στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας, με εξαίρεση τις συμβάσεις στις οποίες εφαρμόζεται η οδηγία 2009/81/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, που αφορά το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης ορισμένων συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών από αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας. Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στις συμβάσεις που εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2009/81/ΕΚ δυνάμει των άρθρων 8, 12 και 13 αυτής (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2009).

διεθνική τάση που θέλουν οι θεσμοί της Ε.Ε. να προωθήσουν στον τομέα της αγοράς αμυντικού υλικού. Στην Οδηγία είναι παρούσα μία από τις πλέον θεμελιώδεις αρχές και ελευθερίες που απορρέουν από το κοινοτικό κεκτημένο, αυτή της ελεύθερης αγοράς. Η Οδηγία αποσκοπεί στο άνοιγμα των εθνικών αγορών αμυντικού υλικού, μέσω της κατάργησης των εθνικών προστατευτικών μέτρων και κατ' επέκταση τη διασφάλιση ενός ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού σε επίπεδο Ε.Ε. Από την άλλη αναγνωρίζει την πρωτοκαθεδρία του Εθνικού έναντι του Ευρωπαϊκού, σε θέματα ασφάλειας και άμυνας και σπεύδει από το προοίμιό της να καθησυχάσει τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών τονίζοντας πως *«η εθνική ασφάλεια παραμένει στην αποκλειστική ευθύνη κάθε κράτους-μέλους»* και κατ' επέκταση οι συμβάσεις που αφορούν αυτόν τον τομέα μπορούν να εξαιρεθούν από το γενικό κανόνα της ελεύθερης αγοράς. Κάτι τέτοιο όμως, ισχύει μόνο *«[...] στην περίπτωση συμβάσεων στους τομείς τόσο της άμυνας όσο και της ασφάλειας οι οποίες καθιστούν αναγκαίες τόσο υπέρμετρα αυστηρές απαιτήσεις για την ασφάλεια του εφοδιασμού ή οι οποίες είναι τόσο εμπιστευτικές και/ή σημαντικές για την εθνική κυριαρχία ώστε ακόμη και οι ειδικές διατάξεις της παρούσας οδηγίας δεν αρκούν για τη διασφάλιση των ουσιωδών συμφερόντων ασφάλειας των κρατών μελών»* (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2009). Υπερθεματίζοντας προς αυτή την κατεύθυνση, η οδηγία αναφέρει πως *«[...] η μη εφαρμογή της οδηγίας θα πρέπει συγχρόνως να είναι ανάλογη προς τους επιδιωκόμενους στόχους και να αποτελεί το μέσο με το οποίο θα εμποδίζεται στο ελάχιστο δυνατόν η ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών και η ελευθερία παροχής υπηρεσιών»* (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2009).

Τέλος, θα ήταν σημαντικό να αναφερθεί πως η Οδηγία αναφέρει και αρκετές περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κράτη-μέλη δεν είναι αναγκασμένα να ακολουθήσουν τις διατάξεις της. Όπως για παράδειγμα σε:

1. *Ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες δυνάμει διεθνούς συμφωνίας ή διακανονισμού που έχει συναφθεί μεταξύ ενός ή περισσότερων κρατών μελών, και μιας ή περισσότερων τρίτων χωρών·*
2. *Ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες δυνάμει συναφθείσας διεθνούς συμφωνίας ή διακανονισμού που συνδέεται με τη στάθμευση στρατευμάτων και αφορά επιχειρήσεις κράτους μέλους ή τρίτης χώρας·*
3. *Στις συμβάσεις που ανατίθενται στο πλαίσιο προγράμματος συνεργασίας βάσει έρευνας και ανάπτυξης, που εκτελούνται από κοινού από τουλάχιστον δύο κράτη μέλη για την ανάπτυξη νέου προϊόντος και, κατά περίπτωση, τις μεταγενέστερες φάσεις για όλα ή μέρη του κύκλου ζωής του προϊόντος αυτού.*
4. *Συμβάσεις που ανατίθενται από μια κυβέρνηση σε άλλη κυβέρνηση σχετικά με:*
 - I. *την προμήθεια στρατιωτικού εξοπλισμού ή ευαίσθητου εξοπλισμού,*
 - II. *έργα και υπηρεσίες που συνδέονται άμεσα με τέτοιο εξοπλισμό, ή*
 - III. *έργα και υπηρεσίες ειδικά για στρατιωτικούς σκοπούς ή ευαίσθητα έργα και ευαίσθητες υπηρεσίες* (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2009).

Συμπερασματικά θα πρέπει να αναφέρουμε ότι η Οδηγία, ως μέσο δευτερογενούς νομοθεσίας της Ε.Ε., δεν αλλάζει τη Συνθήκη (δηλαδή το άρθρο 346 της ΣΛΕ), ορίζει όμως την ορθή εφαρμογή της. Έτσι, εάν ένα κράτος-μέλος προτίθεται να χρησιμοποιήσει το άρθρο 346 της ΣΛΕ, πρέπει να είναι έτοιμο να διευκρινίσει πλήρως ότι το επιλεγέν μέτρο είναι πράγματι αναγκαίο για την προστασία των ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας του. Επομένως, η απόφαση να χρησιμοποιηθεί το άρθρο 346 της ΣΛΕ πρέπει να αξιολογείται κατά περίπτωση και όχι εκ των προτέρων και συλλογικά.

Πιο συγκεκριμένα, για την εφαρμογή του άρθρου 346 της ΣΛΕ, πρέπει κατ' ουσία να πληρούνται οι κάτωθι προϋποθέσεις. Πρώτον το είδος του υλικού που αγοράζεται να είναι στρατιωτικής φύσεως και να προορίζεται να καλύψει ανάγκες των ενόπλων δυνάμεως της χώρας (για την καλλίτερη δυνατή οριοθέτηση αυτών των υλικών έχουν εκδοθεί Οδηγίες, όπως η 2016/970 (EUR-Lex, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2010.308.01.0011.01.ELL&toc=OJ:L:2010:308:TOC [15/Δεκεμβρίου/2017]), στις οποίες ορίζονται ποια υλικά θεωρούνται συνδεδεμένα με τον τομέα της άμυνας. Η δεύτερη προϋπόθεση αφορά την «αναγκαιότητα» και την «αναλογικότητα» των ειδικών μέτρων που το κράτος-μέλος θα εφαρμόσει κατά παρέκκλιση της Οδηγίας 2009/81/ΕΚ. Σε αυτή την περίπτωση το κράτος-μέλος θα πρέπει να αποδείξει ότι τα ειδικά μέτρα που σκοπεύει να χρησιμοποιήσει βάσει του άρθρου 346 της ΣΛΕ είναι απαραίτητα για την προστασία συμφερόντων ζωτικής σημασίας (ρήτρα «αναγκαιότητας»). Επιπλέον, τα κράτη μέλη πρέπει να αποδείξουν ότι ο στόχος της προστασίας των ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας τους δεν μπορεί να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικά μέσα (ρήτρα «αναλογικότητας»).

Επιπλέον, η Οδηγία προσπαθεί να ρυθμίσει και την εφοδιαστική αλυσίδα της αμυντικής βιομηχανίας προβλέποντας πως «τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι η αναθέτουσα αρχή/αναθέτων φορέας μπορεί να ζητεί ή να υποχρεώνεται να ζητεί από τον ανάδοχο να αναθέτει υπό μορφή υπεργολαβίας σε τρίτους ποσοστό της σύμβασης. Η αναθέτουσα αρχή/ο αναθέτων φορέας που επιβάλλει αυτήν την υπεργολαβία εκφράζει τούτο με ελάχιστο ποσοστό υπό τη μορφή κλίμακας τιμών που θα περιλαμβάνει ελάχιστο και μέγιστο ποσοστό. Το μέγιστο ποσοστό δεν μπορεί να υπερβαίνει το 30 % της αξίας της σύμβασης» (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2009). Μάλιστα η Οδηγία ορίζει και τους τέσσερεις τρόπους με τους οποίους μπορεί να γίνει η υπεργολαβία²:

1. «Οι προσφέροντες μπορούν να προτείνουν να ανατεθεί με υπεργολαβία ποσοστό της συνολικής αξίας που υπερβαίνει το απαιτούμενο από την αναθέτουσα αρχή/τον αναθέτοντα φορέα φάσμα.

² Για το συγκεκριμένο θέμα η Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών (Directorate General Internal Market and Services) δημοσίευσε σχετικό διευκρινιστικό υπόμνημα (<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15412/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>, [15/Δεκεμβρίου/2017]).

2. Η αναθέτουσα αρχή/ο αναθέτων φορέας ζητεί από τους προσφέροντες να προσδιορίζουν στην προσφορά τους ποια μέρη της προσφοράς τους προτίθενται να αναθέσουν με υπεργολαβία για την υλοποίηση της απαίτησης που εμφανίζεται στο πρώτο εδάφιο.
3. Η αναθέτουσα αρχή/ο αναθέτων φορέας μπορεί να ζητεί ή μπορεί να υποχρεωθεί από ένα κράτος μέλος να ζητήσει από τους προσφέροντες να προσδιορίζουν επίσης ποια μέρη της προσφοράς τους προτίθενται να αναθέσουν με υπεργολαβία πέραν του απαιτούμενου ποσοστού καθώς και τους υπεργολάβους που έχουν ήδη ορίσει.
4. Ο ανάδοχος αναθέτει υπεργολαβίες που αντιστοιχούν στο ποσοστό το οποίο η αναθέτουσα αρχή/ο αναθέτων φορέας απαιτεί από αυτόν να αναθέσει με υπεργολαβία» (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2009).

Οι παραπάνω διατάξεις αποτυπώνουν μια σαφή προσέγγιση της Οδηγίας, η οποία υπαγορεύει την θεσμική προσπάθεια των θεσμών της Ε.Ε. για την παροχή μιας πιο οργανωμένης και συστηματικής βοήθειας στην ανάπτυξη των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (ΜΜΕ), μέσω της περαιτέρω ένταξής τους στην εφοδιαστική αλυσίδα της αμυντικής βιομηχανίας.

Η Οδηγία προσπαθεί να οριοθετήσει την ΕΑΑΕ, θέτοντας σαφείς κανόνες διαφάνειας και προσπαθώντας να διασφαλίσει συνθήκες ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού ενώ παράλληλα επιχειρεί να καταργήσει ή έστω να περιορίσει στο ελάχιστο τα εθνικά μέτρα, τα οποία αποσκοπούν στην προστασία των εγχώριων βιομηχανιών. Σε καμία περίπτωση δεν αναιρεί από τα κράτη-μέλη το δικαίωμα να έχουν το πρώτο λόγο στα θέματα που αφορούν την άμυνα και την ασφάλειά τους, δικαίωμα που απορρέει από το άρθρο 346 της ΣΛΕ. Θα πρέπει όμως να τονίσουμε και το γεγονός πως τα κράτη-μέλη κατέφευγαν ιδιαίτερα συχνά στην χρήση αυτού του άρθρου δημιουργώντας μια *de facto* παράκληση από τους νόμους της κοινής αγοράς προβάλλοντας τα θέματα «εθνικής ασφάλειας» ως δικαιολογία. Έτσι, καταστάσεις και νομικές αποκλείσεις που θα έπρεπε να είναι η εξαίρεση είχαν γίνει ο κανόνας. Σκοπός, λοιπόν της Οδηγίας ήταν η δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού νομικού πλαισίου που θα επέβαλε στα κράτη-μέλη να εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο χωρίς να χάνουν το δικαίωμά να ορίζουν τα θέματα που αφορούν την άμυνα και την ασφάλειά τους.

Τον Αύγουστο του 2016, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ένα κείμενο εργασίας, στο οποίο αξιολογούσε τις επιπτώσεις που είχε η Οδηγία στην αμυντική βιομηχανία της Ε.Ε. Ένα από τα κριτήρια που χρησιμοποιούσε σε αυτή της την αξιολόγηση ήταν και ο αριθμός των προκηρύξεων δημόσιων συμβάσεων που δημοσιεύονταν στη βάση δεδομένων TED (Tenders Electronic Daily). Η TED είναι η ηλεκτρονική έκδοση του Συμπληρώματος της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αφορά τις ευρωπαϊκές δημόσιες συμβάσεις (TED, <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do> [15/Δεκεμβρίου/2017]).

Σύμφωνα με τα εξαχθέντα από το κείμενο εργασίας συμπεράσματα, την περίοδο 2000-2004 σπάνια δημοσιεύονταν προκηρύξεις δημόσιων συμβάσεων που αφορούσαν την άμυνα και αυτές που δημοσιεύονταν ήταν χαμηλής αξίας. Αντίθετα την περίοδο 2008-

2010 δημοσιεύτηκαν στη TED περισσότερες από 1.500 προκηρύξεις, συνολικής αξίας περίπου 4€ δις. Επιπλέον αυτών, δημοσιεύτηκαν και περίπου 300 προκηρύξεις στον Ηλεκτρονικό Πίνακα Ανακοινώσεων (Electronic Bulletin Board - EBB) του ΕΟΑ, συνολικής εκτιμώμενης αξίας 4,76€ δις (European Commission, 2016: 18).

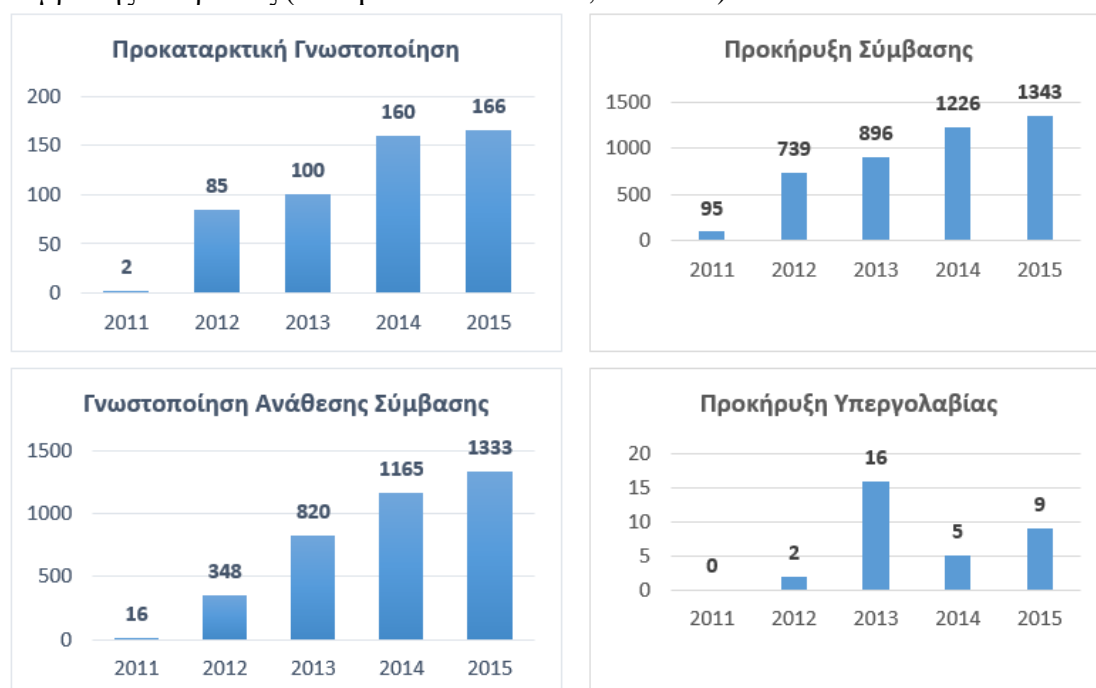
| Πηγή Δημοσιεύσεων | Αριθμός Συμβάσεων | | | | Αξία σε Εκατομμύρια € | | | |
|-------------------|-------------------|------------|------------|--------------|-----------------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | Σύνολο | 2008 | 2009 | 2010 | Σύνολο |
| TED | 415 | 447 | 686 | 1.548 | 513 | 2.626 | 885 | 4.024 |
| EBB | 126 | 90 | 80 | 296 | 2.518 | 1.348 | 900 | 4.766 |
| Σύνολο | 541 | 537 | 766 | 1.844 | 3.031 | 3.974 | 1.785 | 8.790 |

Πηγή: Ίδια επεξεργασία βασισμένη σε στοιχεία από το Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security, COM(2016) 762 final.

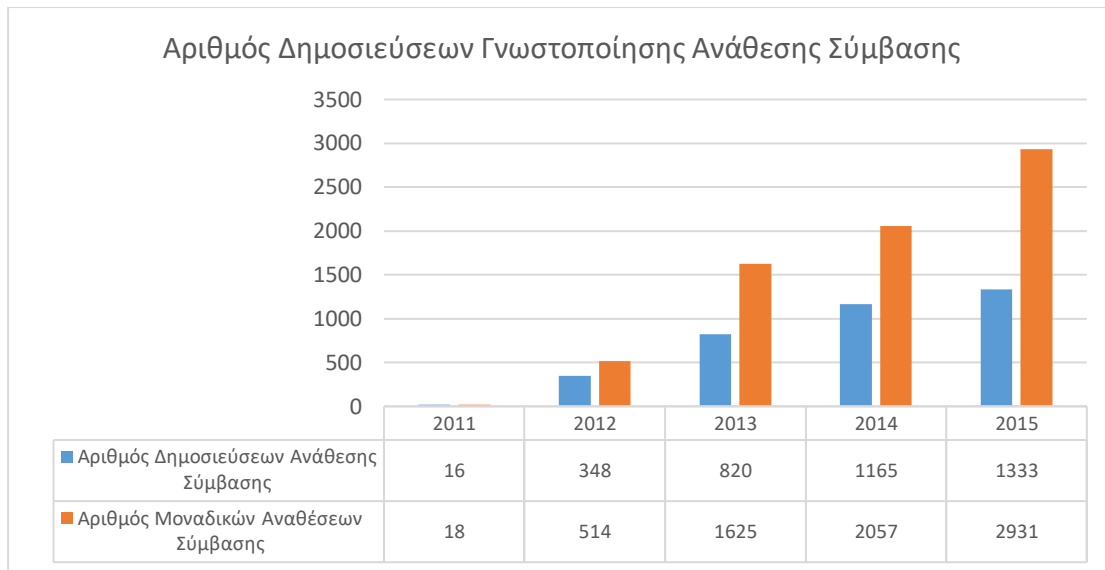
| | Προκαταρκτική Γνωστοποίηση | Προκήρυξη Σύμβασης | Γνωστοποίηση Ανάθεσης Σύμβασης | Προκήρυξη Υπεργολαβίας | Σύνολο |
|---------------|----------------------------|--------------------|--------------------------------|------------------------|--------------|
| 2011 | 2 | 95 | 16 | 0 | 113 |
| 2012 | 85 | 739 | 348 | 2 | 1.174 |
| 2013 | 100 | 896 | 820 | 16 | 1.832 |
| 2014 | 160 | 1.226 | 1.165 | 5 | 2.556 |
| 2015 | 166 | 1.343 | 1.333 | 9 | 2.851 |
| Σύνολο | 513 | 4.299 | 3.682 | 32 | 8.526 |

Πηγή: Ίδια επεξεργασία βασισμένη σε στοιχεία από το Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security, COM(2016) 762 final.

Η αυξητική αυτή τάση συνεχίστηκε και την περίοδο 2011-2015. Χαρακτηριστικά θα μπορούσαμε να αναφέρουμε πως το 2011 δημοσιεύτηκαν μόλις 113 συμβάσεις βάση των προδιαγραφών που έθετε η Οδηγία, ενώ το 2015 οι συμβάσεις αυτές έφτασαν τις 2.851. Εξαιρέση αποτελούν οι προκηρύξεις υπεργολαβίας οι οποίες είναι σταθερά καθηλωμένες σε ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα σε σχέση με τις άλλες. Οι προκηρύξεις αυτές αναφέρονται σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η αναθέτουσα αρχή ζητήσει από την εταιρεία που κέρδισε τον διαγωνισμό να αναθέσει με υπεργολαβία ένα μέρος της σύμβασης σε τρίτους (European Commission, 2016: 30).



Πηγή: Ίδια επεξεργασία βασισμένη σε στοιχεία από το Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security, COM(2016) 762 final.



Πηγή: Ίδια επεξεργασία βασισμένη σε στοιχεία από το Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security, COM(2016) 762 final.

Επιπλέον, θα ήταν σημαντικό να αναφερθεί πως την περίοδο 2011-2015 δημοσιεύτηκαν 3.682 γνωστοποιήσεις ανάθεσης συμβάσεις, συνολικής αξίας 30,85€ δις οι οποίες ουσιαστικά αφορούσαν συνολικά 7.145 ξεχωριστές συμβάσεις (European Commission, 2016: 32). Αυτό συμβαίνει γιατί πολλές φορές μία γνωστοποίηση ανάθεσης σύμβασης μπορεί να αφορά μία ή και περισσότερες συμβάσεις. Η εικόνα που διαμορφώθηκε την πενταετία 2011-15, όσο αφορά το συγκεκριμένο θέμα αποτυπώνεται στο παραπάνω διάγραμμα (European Commission, 2016: 31).

Ένα επιπλέον στοιχείο το οποίο θα πρέπει να μελετηθεί είναι και η γεωγραφική κατάτμηση των δημοσιεύσεων ανάθεσης σύμβασης, αφού κάτι τέτοιο θα μας επέτρεπε να αντιληφθούμε αν υπάρχουν κάποια κράτη τα οποία είναι πιο συνεπή στην δημοσίευση προκηρύξεων με βάση τις προδιαγραφές που έθετε η Οδηγία. Όπως φαίνεται και στον παρακάτω πίνακα πέντε κράτη-μέλη της Ε.Ε. (Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Πολωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο) δημοσίευσαν περίπου το 70% του συνολικού αριθμού των δημοσιεύσεων ανάθεσης σύμβασης την περίοδο 2011-2015, ενώ αντίθετα δεν υπάρχει καμία δημοσίευση από τις αναθέτουσες αρχές της Κύπρου, της Ελλάδας, της Ιρλανδίας, της Μάλτας, του Λουξεμβούργου και της Ισπανίας (European Commission, 2016: 32-33).

| Αριθμός Δημοσιεύσεων Γνωστοποίησης Ανάθεσης Σύμβασης | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|--------|--------------------------------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Σύνολο | (%) Επί του Συνόλου των Δημοσιεύσεων |
| Αυστρία | 0 | 1 | 4 | 1 | 5 | 11 | 0.3% |
| Βέλγιο | 0 | 3 | 28 | 25 | 14 | 70 | 1.9% |
| Βουλγαρία | 2 | 2 | 17 | 19 | 35 | 75 | 2.0% |
| Κροατία | 0 | 0 | 0 | 16 | 31 | 47 | 1.3% |
| Τσεχία | | 9 | 16 | 37 | 75 | 137 | 3.7% |
| Δανία | | 17 | 23 | 32 | 40 | 112 | 3.0% |

| Αριθμός Δημοσιεύσεων Γνωστοποίησης Ανάθεσης Σύμβασης | | | | | | | |
|--|-----------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Σύνολο | (%) Επί του Συνόλου των Δημοσιεύσεων |
| Εσθονία | | | 7 | 14 | 19 | 40 | 1.1% |
| Φινλανδία | | 26 | 36 | 45 | 39 | 146 | 4.0% |
| Γαλλία | | 39 | 230 | 225 | 246 | 740 | 20.1% |
| Γερμανία | 3 | 87 | 202 | 251 | 271 | 814 | 22.1% |
| Ουγγαρία | 1 | 11 | 18 | 7 | 10 | 47 | 1.3% |
| Ιταλία | 10 | 106 | 97 | 105 | 88 | 406 | 11.0% |
| Λετονία | | | 5 | 4 | 12 | 21 | 0.6% |
| Λιθουανία | | 3 | 8 | 18 | 25 | 54 | 1.5% |
| Ολλανδία | | 4 | 5 | 23 | 31 | 63 | 1.7% |
| Νορβηγία | | | | 3 | 26 | 29 | 0.8% |
| Πολωνία | | 3 | 32 | 171 | 185 | 391 | 10.6% |
| Πορτογαλία | | | | | 8 | 8 | 0.2% |
| Ρουμανία | | | 21 | 58 | 48 | 127 | 3.4% |
| Σλοβακία | | 5 | 1 | 5 | 15 | 26 | 0.7% |
| Σλοβενία | | | 8 | 7 | 10 | 25 | 0.7% |
| Σουηδία | | 2 | 9 | 13 | 10 | 34 | 0.9% |
| H.B. | | 30 | 53 | 86 | 90 | 259 | 7.0% |
| Σύνολο | 16 | 348 | 820 | 1.165 | 1.333 | 3.682 | 100.0% |

Πηγή: Ίδια επεξεργασία βασισμένη σε στοιχεία από το Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security, COM(2016) 762 final.

Ένα επιπλέον στοιχείο που θα πρέπει να αναλύσουμε περαιτέρω είναι και το ποσοστό των συμβάσεων που ανετέθησαν σε εταιρείες τρίτων χωρών. Πόσες δηλαδή συμβάσεις κερδήθηκαν από εταιρείες χωρών διαφορετικών από αυτές που δημοσίευσαν την σύμβαση. Άλλωστε δεν θα πρέπει να ξεχνάμε πως αυτή είναι και η ουσιαστική φιλοσοφία της οδηγίας, η δημιουργία μιας ανοικτής αγοράς αμυντικού υλικού στην οποία δεν θα υπάρχει ή τουλάχιστον θα μειώνονταν σημαντικά και συστηματικά ο υπέρ των εθνικών αμυντικών βιομηχανιών προστατευτισμός.

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Επιτροπής οι συμβάσεις που ανατέθηκαν σε εταιρείες τρίτων χωρών αντιπροσώπευαν περίπου το 10% του συνολικού αριθμού των ανατεθέντων συμβάσεων. Το 6% ανατέθηκε σε εταιρείες εντός της Ε.Ε. ενώ το υπόλοιπο 4% σε εταιρείες εκτός Ε.Ε. Είναι προφανές από το παρακάτω πίνακα ότι υπάρχει σημαντική διαφορά όσο αφορά το ποσοστό των ανατεθέντων συμβάσεων από χώρα σε χώρα. Όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος της χώρας τόσο λιγότερες είναι και οι συμβάσεις που ανατίθενται σε εταιρείες της αλλοδαπής.

Για παράδειγμα η Γερμανία την περίοδο 2011-2015 ανέθεσε μόλις το 2% των συμβάσεων που δημοσίευσε με βάση τις προδιαγραφές που έθετε η Οδηγία σε χώρες της αλλοδαπής, ενώ μικρότερες χώρες που δεν διαθέτουν μια αναπτυγμένη βιομηχανική και τεχνολογική αμυντική βάση, όπως για παράδειγμα το Βέλγιο και η

Λετονία ανέθεσαν μεγαλύτερο ποσοστό σε εταιρείες της αλλοδαπής (European Commission, 2016: 146).

| Αριθμός Συμβάσεων που Ανετέθησαν σε Εταιρείες της Ημεδαπής & Αλλοδαπής | | | | | | | | | |
|--|----------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|-------------|-------------------------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|
| | Αριθμός Συμβάσεων | | | | | (%) Επί του Ποσοστού των Συμβάσεων | | | |
| | Εταιρείες Εντός Ε.Ε. | Εταιρείες Εκτός Ε.Ε | Εγχώριες Εταιρείες | Δεν Υπάρχουν Στοιχεία | Σύνολο | Εταιρείες Εντός Ε.Ε. | Εταιρείες Εκτός Ε.Ε | Εγχώριες Εταιρείες | Δεν Υπάρχουν Στοιχεία |
| Αυστρία | 5 | 5 | 4 | | 14 | 36% | 36% | 29% | 0% |
| Βέλγιο | 42 | 3 | 33 | | 78 | 54% | 4% | 42% | 0% |
| Βουλγαρία | 15 | 8 | 71 | | 94 | 16% | 9% | 76% | 0% |
| Τσεχία | 52 | 15 | 276 | 7 | 350 | 15% | 4% | 79% | 2% |
| Γερμανία | 12 | 10 | 989 | 18 | 1029 | 1% | 1% | 96% | 2% |
| Δανία | 47 | 24 | 48 | 19 | 138 | 34% | 17% | 35% | 14% |
| Εσθονία | 16 | 3 | 31 | | 50 | 32% | 6% | 62% | 0% |
| Φινλανδία | 49 | 115 | 77 | 18 | 259 | 19% | 44% | 30% | 7% |
| Γαλλία | 23 | 3 | 1.225 | 2 | 1.253 | 2% | 0% | 98% | 0% |
| Κροατία | 3 | 8 | 258 | | 269 | 1% | 3% | 96% | 0% |
| Ουγγαρία | 3 | | 93 | 3 | 99 | 3% | 0% | 94% | 3% |
| Ιταλία | 12 | 4 | 364 | 49 | 429 | 3% | 1% | 85% | 11% |
| Λιθουανία | 23 | 6 | 46 | | 75 | 31% | 8% | 61% | 0% |
| Λετονία | 20 | 8 | 12 | | 40 | 50% | 20% | 30% | 0% |
| Ολλανδία | 18 | 28 | 62 | | 108 | 17% | 26% | 57% | 0% |
| Νορβηγία | 10 | 1 | 32 | | 43 | 23% | 2% | 74% | 0% |
| Πολωνία | 69 | 3 | 2.113 | 3 | 2.188 | 3% | 0% | 97% | 0% |
| Πορτογαλία | 4 | 2 | 2 | | 8 | 50% | 25% | 25% | 0% |
| Ρουμανία | 7 | 7 | 129 | | 143 | 5% | 5% | 90% | 0% |
| Σουηδία | 2 | 1 | 36 | 6 | 45 | 4% | 2% | 80% | 13% |
| Σλοβενία | 3 | 1 | 47 | | 51 | 6% | 2% | 92% | 0% |
| Σλοβακία | 3 | | 27 | | 30 | 10% | 0% | 90% | 0% |
| Η.Β. | 19 | 24 | 297 | 12 | 352 | 5% | 7% | 84% | 3% |
| Σύνολο | 457 | 279 | 6272 | 137 | 7145 | 6% | 4% | 88% | 2% |

Πηγή: Ίδια επεξεργασία βασισμένη σε στοιχεία από το Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security, COM(2016) 762 final.

Προφανώς στον παραπάνω κανόνα υπάρχουν και σημαντικές εξαιρέσεις, όπως για παράδειγμα η Κροατία η οποία ανέθεσε σε εγχώριες εταιρείες το 96% των συμβάσεων της για την περίοδο 2011-2015 (European Commission, 2016: 146), οι οποίες δεν θα πρέπει να μας αποπροσανατολίσουν από την γενική τάση που παρατηρήθηκε και σε

μεγάλο βαθμό μπορεί να εξηγηθεί από το μέγεθος της βιομηχανικής και τεχνολογικής αμυντικής βάσης των χωρών-μελών της Ε.Ε. και το μέγεθος των εγχώριων αναγκών που μπορεί να καλύψει αυτή.

Ένα ακόμα στοιχείο που προκαλεί προβληματισμό όσο αφορά την αφομοίωση της φιλοσοφίας της Οδηγίας είναι η έλλειψη ανταγωνισμού. Είναι χαρακτηριστικό ότι για κάθε σύμβαση που δημοσιεύτηκε κατά μέσο όρο κατατέθηκαν 3 με 4 προσφορές. Ο μέσος όρος είναι αρκετά χαμηλότερος από των συμβάσεων του πολιτικού τομέα (5,498 προσφορές ανά διαγωνισμό), γεγονός το οποίο εν μέρει μπορεί να εξηγηθεί από την πολυπλοκότητα της δομής και των ευρύτερων χαρακτηριστικών της αγοράς αμυντικού υλικού. Μια βαθύτερη ανάλυση των παραπάνω στοιχείων αποδεικνύει ότι το 33% των συμβάσεων που ανετέθησαν και περιέχουν πληροφορίες για τον αριθμό των προσφορών που κατετέθησαν έλαβε μόνο μια προσφορά. Με απλά λόγια το 1/3 των συμβάσεων ανετέθησαν, χωρίς να υπάρχει μειοδοτική διαδικασία (European Commission, 2016: 60). Θα πρέπει επίσης να αναφερθεί πως υπάρχουν αρκετά προγράμματα αγοράς αμυντικού εξοπλισμού, τα οποία ξεπερνάνε τα 200€ εκατομμύρια και έχουν ανατεθεί εκτός των προδιαγραφών της Οδηγίας, όπως για παράδειγμα η παράταση της σύμβασης μίσθωσης των 14 μαχητικών αεροσκαφών Gripen της Saab από την Τσεχία (European Commission, 2016: 73).

Ανακεφαλαιώνοντας, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι η Οδηγία 2009/81/ΕΚ αποτελεί μια ξεκάθαρη νομοθετική και κατ' επέκταση πολιτική πρόθεση των θεσμών της Ε.Ε. να οριοθετήσουν την Ευρωπαϊκή Αγορά Αμυντικού Εξοπλισμού (ΕΑΑΕ) και να αντιστρέψουν μία παγιωμένη κατάσταση που πήγαζε από την υπερβολική χρήση του άρθρου 346 της Ενοποιημένης Απόδοσης της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕ). Η επιτυχία ή μη της Οδηγίας θα πρέπει αρχικά να διερευνηθεί στα στατιστικά στοιχεία που παρατέθηκαν στο παρόν κεφάλαιο αλλά και στην επίτευξη της αλλαγής που προσπαθεί να καλλιεργήσει. Δεν θα πρέπει άλλωστε να παραλείψουμε να αναφέρουμε πως για να αποτιμηθεί σωστά η κοινωνικοοικονομική της διάσταση και προοπτική θα πρέπει η μελέτη της να ενταχθεί πλήρως στο ευρύτερο πλαίσιο που καθορίζεται πρωταρχικά από τις αγκυλώσεις που πηγάζουν από τους προβληματισμούς των κρατών-μελών που έχουν να κάνουν κυρίως με την εθνική ασφάλεια και κυριαρχία και διαφυλάσσονται από το άρθρο 346 της ΣΛΕ.

Βιβλιογραφία

1. EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:12016E346#document1>, τελευταία επίσκεψη 12/Δεκεμβρίου/2017.
2. EUR-Lex, *Οδηγία 2010/80/ΕΕ της Επιτροπής, της 22ας Νοεμβρίου 2010, για την τροποποίηση της οδηγίας 2009/43/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τον κατάλογο προϊόντων συνδεδεμένων με τον τομέα της άμυνας*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2010.308.01.0011.01.ELL&toc=OJ:L:2010:308:TOC, τελευταία επίσκεψη 15/Δεκεμβρίου/2017.
3. European Commission 2016, *Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security, Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security, to comply with Article 73(2) of that Directive*, COM(2016) 762 final.
4. European Commission 2016, *Commission Staff Working Document, Evaluation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security, Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security, to comply with Article 73(2) of that Directive*, COM(2016) 762 final.
5. Tenders Electronic Daily (TED), <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>, τελευταία επίσκεψη 15/Δεκεμβρίου/2017.
6. Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών (Directorate General Internal Market and Services), <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15412/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>, [15/Δεκεμβρίου/ 2017]).
7. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2009, *ΟΔΗΓΙΑ 2009/81/ΕΚ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 13ης Ιουλίου 2009 σχετικά με τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης ορισμένων συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών που συνάπτονται από αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας καθώς και την τροποποίηση των οδηγιών 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ, L216/76*.
8. Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2007, *Ανακοίνωση της Έπιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών* με θέμα την ανάπτυξη μιας 'Στρατηγικής για πιο

Ισχυρή και Ανταγωνιστική Ευρωπαϊκή Αμυντική Βιομηχανία, Βρυξέλλες, COM (2007) 764 τελικό.