

16.11.2004

Kommissionens grøn bog om offentlige indkøb af forsvarsmateriel (KOM(2004) 608 endelig)

Resumé

Kommissionen har offentliggjort en grøn bog om offentlige indkøb af forsvarsmateriel. Grøn bogen er én af de foranstaltninger, som Kommissionen varslede i sin meddelelse "På vej mod en EU-politik med hensyn til forsvarsmateriel" (KOM(2003)113 endelig). Formålet med grøn bogen er at skabe diskussion om, hvorvidt og i givet fald i hvilken form der skal ske en fællesskabsindsats for at sikre, at der fastsættes klare retlige rammer for offentlige indkøb af forsvarsmateriel under hensyntagen til sektorens specifikke forhold. På baggrund af de indkomne bidrag vil Kommissionen uddrage konklusioner og eventuelt fremsætte forslag til konkrete initiativer.

1. Baggrund og indhold

Den 28. oktober 2004 publicerede Kommissionen sin grøn bog om offentlige indkøb af forsvarsmateriel, KOM(2004) 608 endelig, dateret 23.9.2004. Grøn bogen er én af de foranstaltninger, som Kommissionen varslede i sin meddelelse "På vej mod en EU-politik med hensyn til forsvarsmateriel" (KOM(2003)113 endelig), der blev vedtaget den 11. marts 2003. Kommissionens sigte er, at der under hensyn til forsvarssektorens specifikke forhold etableres et mere gennemsigtigt og åbent marked for forsvarsudstyr ("European Defence Equipment Market", EDEM) mellem medlemsstaterne, med henblik på at opnå en bedre økonomisk effektivitet.

Formålet med grøn bogen er at iværksætte en debat om, hvorvidt og i givet fald i hvilken form der skal ske en fællesskabsindsats for at sikre, at der skabes klare retlige rammer for offentlige indkøb af forsvarsmateriel. Grøn bogen er udarbejdet i tæt samarbejde med to arbejdsgrupper, bestående af repræsentanter for medlemsstaterne og den europæiske industri.

Grøn bogen består af to dele. Den første del belyser de forhold, der kan begrunde et behov for iværksættelse af specifikke foranstaltninger på området for offentlige indkøb af forsvarsmateriel. Her analyserer Kommissionen markedet for forsvarsmateriel, dets specifikke forhold samt den eksisterende lovgivning for offentlige indkøb.

Vedrørende markedet for forsvarsmateriel peger Kommissionen på, at medlemsstaternes forsvarsudgifter udgør en meget stor del af de offentlige udgifter. Det fremhæves, at der endnu ikke er etableret et fælleseuropæisk marked for forsvarsmateriel, men derimod små nationale markeder, hvilket bl.a. medfører ekstra omkostninger for skatteborgerne og skader den europæiske forsvarsindustri konkurrencerevne.

Herudover understreger Kommissionen, at markedet for forsvarsmateriel er karakteriseret ved en række specifikke forhold, som indebærer, at det ikke kan sidestilles med andre markeder. Det skyldes, at militærmateriel og de dermed forbundne serviceydelser har en særlig karakter, ikke blot i økonomisk og teknologisk forstand, men også i forhold til medlemsstaternes forsvars- og sikkerhedspolitik.

Kommissionen nævner, at staten har en dominerende rolle på markedet for forsvarsmateriel. Som eneaftager fastsætter staten efterspørgslen, som er bestemmende for markedets størrelse. Hertil kommer, at staten bidrager til finansieringen af forskning og udvikling, og dermed influerer industriens teknologiske ekspertise og konkurrenceevne på længere sigt. Endeligt kontrollerer staten våbenhandlen, både ved hjælp af eksportlicenser og ved hjælp af tilladelser.

Kommissionen nævner endvidere, at der som noget særligt på forsvarsområdet stilles krav om forsyningssikkerhed og krav om fortrolighed om statens militære programmer og de tekniske specifikationer.

Kommissionen peger desuden på, at våbenindkøbsprogrammerne er meget komplekse. Produktionen er begrænset, materiellet består ofte af nye systemer, som inkorporerer både militær og civil teknologi, og materiellet har lang levetid. I de tilfælde, hvor våben købes som "hyldevarer", indgår ofte modydelser (kompensationskøb), som kan være direkte, dvs. relateret til den konkrete kontrakt, eller indirekte, dvs. relateret til andre sektorer end den, der er omfattet af den pågældende kontrakt.

Udover en analyse af markedet for forsvarsmateriel indeholder grønbogens første del en redegørelse for anvendelsen af den eksisterende lovgivning for offentlige kontrakter på forsvarsområdet.

Således nævner Kommissionen, at artikel 296 i EF-traktaten, der fastsætter en særlig undtagelse for forsvarssektoren, også finder anvendelse på offentlige indkøb. Bestemmelsen giver medlemsstaterne mulighed for at træffe foranstaltninger, som de anser for nødvendige, til beskyttelse af deres væsentlige sikkerhedsinteresser, og som vedrører fabrikation af eller handel med våben, ammunition eller krigsmateriel. Rådet har i 1958 vedtaget en liste over de varer, der er omfattet af artikel 296.

I overensstemmelse med denne bestemmelse, fastsætter artikel 10 i udbudsdirektivet for den offentlige sektor (2004/18/EF), at EU's udbudsregler gælder for kontrakter, der indgås af ordregivende myndigheder på forsvarsområdet, dog med forbehold for EF-traktatens artikel 296. Bestemmelsen indebærer, at medlemsstaterne har mulighed for at afvige fra udbudsreglerne i de tilfælde og på de vilkår, der er fastsat herfor. Kommissionen understreger, at undtagelsen ikke kan anvendes for kontrakter, der vedrører civilt udstyr, ej heller civilt udstyr til specifikke militære formål, uanset om dette købes af medlemsstaternes forsvarsministerier. EF-domstolen har i sin praksis sat snævre grænser for, hvornår undtagelsen kan anvendes.

Samtidigt peger Kommissionen på, at den praktiske anvendelse af undtagelsen har forårsaget en række vanskeligheder. Kommissionen mener, at undtagelsesbestemmelsen systematisk bringes i anvendelse, at begrebet "væsentlige sikkerhedsinteresser" ikke er defineret, og at medlemslandene fortolker begrebet bredt, og at listen fra 1958 ikke længere er egnet til afgrænsning af EF-traktatens artikel 296.

På denne baggrund konstaterer Kommissionen, at medlemsstaternes markeder for forsvarsmateriel i vid udstrækning reguleres af national lovgivning, som ofte indeholder bestemmelser om fravigelse fra udbudsreglerne. Medlemsstaternes lovgivning udgør en

potentiel vanskelighed for udenlandske leverandører, når det gælder offentliggørelsen af udbud, tekniske specifikationer, udvælgelseskriterier, udbredt brug af udbud efter forhandling samt tildelingskriterierne. Nogle medlemsstaters harmonisering med hensyn til udbudenes indhold og offentliggørelse har indtil nu kun haft en begrænset effekt.

Endeligt bemærker Kommissionen, at medlemsstaterne har besluttet at oprette et europæisk forsvarsagentur, som bl.a. har til opgave at varetage etableringen af et konkurrencebaseret europæisk marked for forsvarsmateriel.

På baggrund af analysen i grønbogens første del opstiller Kommissionen i grønbogens anden del to løsningsmodeller, som skal sikre at de retlige rammer for offentlige indkøb af forsvarsmateriel klargøres. Derudover indeholder denne del en række spørgsmål, som Kommissionen ønsker besvaret.

Den første løsningsmodel indebærer, at Kommissionen udsteder en fortolkningsmeddelelse, med det formål at afklare det eksisterende regelsæt. Kommissionen vil give en nærmere redegørelse for de principper, som EF-Domstolen har lagt til grund for fortolkningen af EF-traktatens artikel 296, herunder hvordan disse bør anvendes på offentlige indkøb. Formålet vil endvidere være at gøre det lettere i praksis at skelne mellem kontrakter, der hører under undtagelsen og kontrakter, som er omfattet af de gældende udbudsregler.

Kommissionen peger på, at en sådan fortolkningsmeddelelse kan udstedes forholdsvis hurtigt, men understreger, at den ikke i sig selv er bindende, men alene vil kunne afklare de principper og regler, der allerede findes.

Den anden løsningsmodel, som Kommissionen foreslår, er, at den eksisterende EU-lovgivning suppleres med en ny specifik retsakt for forsvarskontrakter, f.eks. et direktiv om koordinering af procedurerne for indgåelse af sådanne kontrakter. Kommissionen understreger, at formålet med et sådant direktiv vil være at sikre større retssikkerhed, bedre information på EU-plan vedrørende forsvarskontrakter, og dermed mere åbne markeder, og en tilstrækkelig fleksibilitet, som kræves ved indgåelse af sådanne kontrakter. Kommissionen bemærker, at mulighederne for at gøre brug af undtagelsesbestemmelser i WTO-aftalen ikke vil blive berørt af direktivet.

Kommissionen peger på, at anvendelsesområdet kan fastsættes på grundlag af en generel definition af begrebet "forsvarsmateriel" og/eller en liste. Der kan endvidere opstilles en liste over de situationer, hvor forudsætningen for anvendelse af EF-traktatens artikel 296 klart og tydeligt er opfyldt.

Direktivet skal sikre, at princippet om ikke-diskrimination og gennemsigtighed overholdes, samtidigt med, at der tages hensyn til forsvarskontrakternes særlige art, som kræver mere fleksibilitet i udbudsprocedurerne. Eventuelle regler om udvælgelseskriterier skal sikre ligebehandling af virksomheder, og samtidigt tage hensyn til kravet om fortrolighed, herunder sikkerhedsgodkendelse, samt om forsyningssikkerhed.

Det foreslås endvidere, at offentliggørelse af udbud kan ske ved hjælp af et centraliseret EU-system, og at direktivet skulle indeholde regler, der sikrer, at kontrakttildelingen baseres på fastlagte kriterier, hvilket indebærer en debat om gradvis afvikling af direkte og indirekte modydelser.

Kommissionen opfordrer alle interesserede parter til at tilkendegive deres bemærkninger til de i grønbogen stillede spørgsmål.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentets holdning til grønbogen om offentlige indkøb af forsvarsmateriel foreligger ikke.

3. Nærheds- og proportionalitets princippet

Grønbogen har ingen indflydelse på nærheds- og proportionalitetsprincippet.

4. Gældende dansk ret

Grønbogen vedrører reglerne for udbud af offentlige kontrakter. Danmark har implementeret de på området gældende EU-direktiver fuldt ud ved bekendtgørelserne nr. 649, 650 og 651, alle af 30. juli 2002. Det bemærkes, at et nyt udbudsdirektiv for den offentlige sektor (2004/18/EF) er trådt i kraft. Dette direktiv er implementeret i Danmark ved bekendtgørelse nr. 937 af 16. september 2004, som har virkning fra den 1. januar 2005.

Bekendtgørelserne er udstedt i medfør af lovbekendtgørelse nr. 600 af 30. juni 1992 om fremgangsmåderne ved indgåelse af bygge- og anlægskontrakter og indkøb mv., som ændret ved lov nr. 415 af 31. maj 2000.

5. Høring

Grønbogen sendes i høring hos de organisationer mv., der er medlemmer af Specialudvalget for Konkurrence.

6. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Da der er tale om en grønbog, har den ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

7. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Da der er tale om en grønbog, har den ikke samfundsøkonomiske konsekvenser.