



Bruselj, 30.11.2016  
COM(2016) 762 final

**POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU**

**o izvajanju Direktive 2009/81/ES o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti, za uskladitev s členom 73(2) navedene direktive**

{SWD(2016) 407 final}

## 1. UVOD

Direktiva 2009/81/ES (v nadaljnjem besedilu: Direktiva) določa pravila za oddajo javnih naročil na področju obrambe in varnosti na podlagi konkurenčnih postopkov oddaje naročil, ki temeljijo na načelih preglednosti in enakega obravnavanja.

V tem poročilu, ki se zahteva v skladu s členom 73(2) Direktive, so navedene glavne ugotovitve pregleda njenega izvajanja in predstavljeni predlogi za nadaljnje ukrepe, ki temeljijo na teh ugotovitvah. Priloženi delovni dokument služb Komisije vsebuje podrobno oceno Direktive.

Pregled vsebuje oceno izvajanja Direktive in, kolikor je bilo to mogoče glede na kratek čas, ki je minil od roka za prenos v nacionalno zakonodajo, in še krajši čas od dejanskega prenosa Direktive s strani držav članic v nacionalno zakonodajo, njenega vpliva na obrambni trg in industrijsko bazo<sup>1</sup>. Temelji na naslednjih glavnih virih: podatkovni zbirki dnevnik elektronskih javnih naročil Tenders Electronic Daily (v nadaljnjem besedilu: UL/TED), spletnem javnem posvetovanju ter posvetovalnih sestankih z državami članicami in zainteresiranimi stranmi, podatkih Eurostata in zbirki obrambnih podatkov svetovalne družbe IHS Jane's<sup>2</sup>.

## 2. OZADJE

Glavna posebna težava, zaradi katere je bil pripravljen predlog Komisije in nato leta 2009 sprejeta Direktiva, je bila, da so države članice skoraj samodejno izvzele, zlasti na podlagi člena 296(1)(b) PES (zdaj člen 346(1)(b) PDEU), javna naročila vojaške opreme iz pravil EU o javnem naročanju. Takrat se je štelo, da je glavni vzrok težave ta, da pravila EU o javnem naročanju ne obravnavajo posebnih potreb javnih naročil za obrambo in občutljivo varnostno opremo.

V obdobju 2011–2015 je skupna vrednost izdatkov 28 držav članic EU in držav EGS za javna naročila na področju obrambe znašala od 81 do 82 milijard EUR na leto<sup>3</sup>. Glavni cilj Direktive je zagotoviti, da se javna naročila za obrambo in občutljivo varnostno opremo na tem trgu izvajajo v skladu s pravili EU, ki temeljijo na konkurenci, preglednosti in enakem obravnavanju. Direktiva si to prizadeva doseči z določitvijo pravil, prilagojenih takim naročilom, zato omejuje uporabo izjem, zlasti tistih iz člena 346 PDEU, na izjemne primere. S tem si Direktiva prizadeva spodbuditi vzpostavitev odprtega in konkurenčnega evropskega trga za obrambno opremo, hkrati pa okrepiti konkurenčnost tehnološke in industrijske baze evropske obrambe (EDTIB).

---

<sup>1</sup> Kot zahteva člen 73(2) Direktive, se ocena osredotoča predvsem na obrambni trg in industrijsko bazo, čeprav se Direktiva uporablja tudi za javna naročila za občutljivo varnostno opremo.

<sup>2</sup> Za podrobnosti o metodologiji ocenjevanja glej oddelek 4 in Prilogo III k delovnemu dokumentu služb Komisije.

<sup>3</sup> To so splošni državni izdatki za vojaško obrambo, sestavljeni iz bruto investicij v osnovna sredstva in vmesne potrošnje, ne glede na to, ali je Direktiva pravno veljavna za posebne nakupe. Za podrobnosti glej oddelek 2.1.1 delovnega dokumenta služb Komisije.

### 3. IZVAJANJE

#### 3.1. Prenos v nacionalno zakonodajo

Na splošno so države članice precej zamujale s prenosom Direktive v nacionalno zakonodajo. Rok je bil 21. avgust 2011. Do tega datuma so samo tri države članice sporočile, da so Direktivo v celoti prenesle v nacionalno zakonodajo. Do marca 2012 je to storilo 19 držav članic. Do maja 2013 so vse sporočile, da so Direktivo v celoti prenesle v nacionalno zakonodajo.

Komisija ni ugotovila bistvenih težav glede skladnosti nacionalnih ukrepov za prenos v nacionalno zakonodajo z Direktivo, kar pomeni, da ni težav, ki bi ogrožale splošno izvajanje Direktive. Vendar je treba pojasniti nekatera vprašanja v zvezi z omejenim številom določb Direktive<sup>4</sup>.

Pred sprejetjem Direktive je 18 držav članic sistematično ohranjalo predpise glede nadomestil (tj. za vsa naročila ali naročila nad določeno vrednostjo), v skladu s katerimi so morali dobavitelji iz drugih držav, ki so od njih kupovali obrambno opremo, plačati nadomestilo. Ti predpisi so bili v očitnem neskladju s pogodbami EU ter pravilnim prenosom Direktive v nacionalno zakonodajo in njeno uporabo. Države članice so zdaj bodisi odpravile ali spremenile svoje predpise glede nadomestil. V ostalih predpisih je določeno, da se lahko nadomestila/industrijsko povračilo zahtevajo samo, če so izpolnjeni pogoji iz člena 346 PDEU, in sicer na podlagi analize posameznega primera. Vendar še vedno ni jasno, kako pri konkretnih javnih naročilih zagotoviti skladnost uporabe zahtev glede nadomestil/industrijskega povračila s strogimi pogoji za uporabo člena 346 PDEU.

#### 3.2. Uporaba direktive

**Direktiva se je začela uporabljati** skoraj takoj po začetku veljavnosti in **kaže jasen trend naraščanja**. Odkar so države članice prenesle Direktivo v nacionalno zakonodajo, se je vrednost naročil na področju obrambe in varnosti, oddanih v skladu z Direktivo, več kot podeseterila. **Skupna vrednost naročil na področju obrambe in varnosti, ki so bila v obdobju 2011–2015 oddana v skladu z Direktivo, je znašala približno 30,85 milijarde EUR<sup>5</sup>**. Javna naročila na področju obrambe in varnosti so bila oddana tudi v skladu z direktivami o civilnih javnih naročilih, pri čemer je njihova vrednost znašala 8 milijard EUR, kar pomeni, da je skupna vrednost naročil, oddanih v obdobju 2011–2015 v skladu s pravili EU o javnem naročanju, znašala skoraj 39 milijard EUR.

Vendar se **Direktiva ne uporablja enako v vseh državah članicah**. Naročila, ki jo jih oddali organi Združenega kraljestva, so pomenila več kot polovico vrednosti naročil, ki so bila v skladu z Direktivo oddana v petletnem obdobju pregleda (skoraj 17 milijard EUR). Združenemu kraljestvu so na lestvici sledile Francija, Poljska, Nemčija in Italija, ki spadajo med države članice z največjimi izdatki za javna naročila na

<sup>4</sup> Za podrobnosti glej oddelek 5.1.2 delovnega dokumenta služb Komisije.

<sup>5</sup> Ker velik delež obvestil o oddaji naročila ne vključuje končne vrednosti naročila, je v skladu z Direktivo najmanjša vrednost vseh oddanih naročil 30,85 milijarde EUR. Če se z uporabo povprečnih vrednosti naročil upoštevajo manjkajoče informacije, se ta vrednost po ocenah poveča na približno 34,55 milijarde EUR.

področju obrambe. V obdobju 2011–2015 javni naročniki iz šestih držav članic niso objavili nobenega obvestila o oddaji naročila: Ciper, Grčija, Irska, Malta, Luksemburg in Španija<sup>6</sup>. Razlike med državami članicami so precejšnje tudi, če se vrednost naročil, oddanih v skladu z Direktivo, primerja z razpoložljivimi proračunskimi sredstvi (izdatki za javna naročila na področju obrambe). Ta kazalnik kaže razpon razlik, na primer od Litve (38,4 %), Slovaške (36,4 %), Združenega kraljestva (17,7 %) in Francije (10,3 %) do Nizozemske (1,3 %), Švedske in Avstrije (1 %).

Kar zadeva uporabo postopkov, je treba opozoriti, da so postopki s predhodno objavo in javnim razpisom pomenili 60 % števila obvestil o oddaji naročila in 76 % po vrednosti. Postopkov s pogajanjem brez objave obvestila o naročilu je bilo 38 oziroma 23 %.

Ocene razmerja med naročili na področju obrambe in varnosti kažejo, da je bila velika večina naročil povezanih z obrambo. Naročila za občutljivo varnostno opremo so pomenila le 7 % števila obvestil in 3 % njihove vrednosti.

#### **4. REZULTAT OCENJEVANJA**

Direktiva je bila ocenjena na podlagi petih meril: učinkovitost, uspešnost, ustreznost, skladnost in dodana vrednost EU.

##### **4.1. Učinkovitost**

Glavni namen ocenjevanja je oceniti, ali in v kakšnem obsegu je Direktiva dosegla svoje cilje.

###### *4.1.1. Konkurenca, preglednost in nediskriminatornost na evropskem trgu za obrambno opremo*

Glavni cilj Direktive je prispevati k vzpostavitvi odprtega in konkurenčnega evropskega trga za obrambno opremo z zagotavljanjem, da se javna naročila za obrambo in občutljivo varnostno opremo oddajajo na podlagi konkurenčnih in poštenih postopkov oddaje javnega naročila.

V (izhodiščnem) obdobju 2008–2010 je povprečna letna vrednost javnih naročil na področju obrambe in varnosti, objavljenih v EU, znašala 2,9 milijarde EUR, kar je približno 3,3 % skupnih izdatkov za javna naročila na področju obrambe<sup>7</sup>. Po začetku veljavnosti Direktive je povprečna letna vrednost javnih naročil na področju obrambe in varnosti, objavljenih v EU, znašala 6,2 oziroma 7,8 milijarde EUR, če se prištejejo še javna naročila na področju obrambe in varnosti v okviru ureditve civilnih javnih naročil. To pomeni **7,6 oziroma 9,5 % skupne vrednosti izdatkov za javna naročila na področju obrambe v referenčnem obdobju**.

Navedeni podatki kažejo, da se je vrednost naročil na področju obrambe in varnosti, objavljenih v EU, in oddanih na podlagi javnega razpisa v skladu s pravili, ki temeljijo na

---

<sup>6</sup> Te države so objavile več obvestil o oddaji naročila z zadevo, povezano z obrambo, v skladu z direktivami o civilnih naročilih. Za podrobnosti glej oddelek 5.3.1.1 delovnega dokumenta služb Komisije.

<sup>7</sup> To vključuje naročila, objavljena v UL/TED v skladu z direktivami o civilnih javnih naročilih, in naročila, objavljena na elektronski oglasni deski Evropske obrambne agencije.

preglednosti in enakem obravnavanju, **več kot podvojila**. Vendar, kot je navedeno zgoraj, se **stopnja uporabe Direktive** ter s tem povečanja konkurence, preglednosti in nediskriminatornosti **med državami članicami še vedno razlikuje**.

Kljub pozitivnemu trendu povečevanja obsega javnih naročil, ki se izvajajo v skladu s pravili EU, je ocena pokazala, da **zelo velik delež izdatkov za javna naročila na področju obrambe še vedno nastaja na način, ki ni urejen z Direktivo**. Direktiva se je zlasti v **zelo omejenem obsegu uporabljala za javna naročila strateških, kompleksnih obrambnih sistemov velike vrednosti**<sup>8</sup>. Vendar obstaja nekaj nedavnih primerov razpisov za kompleksne obrambne sisteme, ki so bili objavljeni v skladu z Direktivo<sup>9</sup>.

Kar zadeva uporabo čezmejnih javnih naročil, iz ocene izhaja, **da so približno 10 % vrednosti naročil, oddanih v skladu z Direktivo, neposredno pridobile tuje družbe**<sup>10</sup>. Pri primerjavi ugotovitev z izhodiščnim obdobjem (kljub nekaterim metodološkim razlikam) se zdi, da so neposredna čezmejna javna naročila v EU od začetka uporabe Direktive ostala na podobnih ravneh v primerjavi s skupnimi izdatki za javna naročila na področju obrambe.

Neposredna čezmejna javna naročila se izvajajo, kadar družbe, ki delujejo na svojem domačem trgu, oddajo ponudbo in pridobijo naročilo na javnem razpisu, objavljenem v drugi državi članici. Čezmejna javna naročila se izvajajo tudi posredno prek hčerinskih družb (npr. ponudbe hčerinskih družb za javne razpise v državi, ki ni država, v kateri imajo svoj sedež ali matično družbo). Na podlagi primerjave družb, ki so pridobile naročilo, s seznamom SIPRI največjih 100 obrambnih družb<sup>11</sup> je skupna vrednost **posrednih čezmejnih dodelitev naročil v obdobju 2011–2015 znašala približno 40 % skupne vrednosti naročil, oddanih v skladu z Direktivo (12,44 milijarde EUR)**. Število in vrednost posrednih čezmejnih naročil bi lahko bila dejansko večja, saj v to oceno niso bila zajeta tista posredna čezmejna naročila, ki so jih pridobile manjše družbe (ki niso navedene na seznamu SIPRI).

Še en dejavnik za ocenjevanje delovanja trga je praksa nadomestil/industrijskega povračila. Na podlagi povratnih informacij industrije in podatkov, ki jih je objavilo ministrstvo za trgovino ZDA<sup>12</sup>, je mogoče ugotoviti, da: države članice v določenem obsegu očitno še vedno uporabljajo zahteve glede nadomestila/industrijskega povračila (verjetno na podlagi člena 346 PDEU); se je pogostost takih zahtev očitno rahlo zmanjšala in da očitno obstaja trend opuščanja posrednih nevojaških nadomestil. Treba bi

---

<sup>8</sup> Za podrobnosti glej oddelek 6.1.2 delovnega dokumenta služb Komisije.

<sup>9</sup> Najbolj izstopajoč primer je obvestilo o naročilu, ki so ga julija 2015 objavili nemški organi, za javno naročilo večnamenskih bojnih ladij.

<sup>10</sup> V obdobju 2007–2009 je delež „neposrednih čezmejnih javnih naročil“ v skladu z direktivami o civilnih javnih naročilih znašal 3,5 % po vrednosti.

<sup>11</sup> Seznam SIPRI največjih 100 družb proizvajalk orožja in ponudnic vojaških storitev na svetu, razen Kitajske, december 2015, <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1512.pdf>.

<sup>12</sup> Letno poročilo z naslovom „Offsets in Defense Trade“ („Nadomestila v trgovini na področju obrambe“), <https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/strategic-industries-and-economic-security-sies/offsets-in-defense-trade>. Za podrobnosti glej oddelek 6.1.1.4 delovnega dokumenta služb Komisije.

bilo dodati, da so nekatere zainteresirane strani iz industrije izrazile zaskrbljenost zaradi negotovosti v zvezi s praktično uporabo zahtev glede nadomestil v določenih državah članicah.

Zato je mogoče ugotoviti, da **so cilji Direktive le delno doseženi: Direktiva je povzročila začetno povečanje konkurence, preglednosti in nediskriminatornosti** na evropskem trgu javnih naročil na področju obrambe, vendar **morajo države članice doseči veliko večji napredek, kar zadeva dosledno uporabo Direktive**, da bi v celoti dosegle te cilje.

K neenakomerni in delni uporabi Direktive naj bi prispevalo več dejavnikov, ki naj bi posledično vplivali tudi na doseganje ciljev Direktive. Od tedaj, ko so države članice dejansko prenesle Direktivo v nacionalno zakonodajo, do zadnjega leta, zajetega v oceni (2015), je minilo razmeroma malo časa (2–3 leta). Če se bo trend naraščanja uporabe Direktive nadaljeval, bo njen vpliv v naslednjih nekaj letih bolj izrazit. Organi držav članic so še vedno premalo ozaveščeni o pravilih Direktive. S tem je verjetno povezana tudi še vedno preširoka razlaga možnih izjem, vključno z izjemami iz člena 346 PDEU. Poleg tega je bil morda velik del izdatkov za javna naročila na področju obrambe porabljen za naročila, oddana v okviru programov sodelovanja, ki so se začeli že precej pred sprejetjem Direktive. Nenazadnje bi bili lahko zaradi finančne krize odpovedani ali odloženi veliki novi projekti javnih naročil, ki bi jih bilo treba izvesti v skladu z Direktivo.

#### *4.1.2. Pravila, prilagojena javnim naročilom na področju obrambe*

Cilj Direktive je zagotoviti konkurenco, preglednost in enako obravnavanje, vsebuje pa tudi določbe, prilagojene posebnim potrebam javnih naročil na področju obrambe in zaščiti varnostnih interesov držav članic. Najpomembnejše so določbe o izključitvah (tj. določbe o izključitvi nekaterih naročil s področja uporabe Direktive v posebnih okoliščinah, ki so specifične za javna naročila na področju obrambe) ter določbe o varnosti informacij in zanesljivosti oskrbe.

Kar zadeva izključitve, je mogoče glede na posvetovanja z državami članicami in zainteresiranimi stranmi ugotoviti, da **njihovega besedilo ni treba spremeniti. Vendar bi bilo morda koristno zagotoviti smernice** o uporabi nekaterih od teh določb. Več držav članic je zlasti navedlo, da bi bila koristna pojasnila v zvezi s členom 12(c) o mednarodnih organizacijah. Nekatere zainteresirane strani iz industrije so izrazile pomisleke glede uporabe nekaterih izključitev, zlasti tiste iz člena 13(f) o prodaji s strani ene vlade drugi vladi, ter pozvali k oblikovanju smernic in izvrševanju v zvezi s tem.

Lahko se tudi potrdi, da **so določbe o varnosti informacij ustrezne. V zvezi z določbami o zanesljivosti oskrbe ni bilo ugotovljenih nobenih posebnih težav.** Vendar je jasno, da te določbe obravnavajo le del veliko bolj kompleksne težave in same po sebi ne morejo zadostovati za zagotavljanje zanesljive oskrbe držav članic.

#### *4.1.3. Vpliv na tehnološko in industrijsko bazo evropske obrambe (EDTIB)*

Opravljen analiza o stanju evropske obrambne industrije, ki je temeljila na razpoložljivih podatkih, kaže, da **je težko sklepati, da se je EDTIB zaradi uvedbe Direktive v obdobju 2011–2015 na splošno bistveno spremenila.** Dejansko bi lahko na EDTIB vplivalo več dejavnikov, kot so spremembe proračunov držav članic, pojav novih konkurentov na trgih držav nečlanic EU in tehnološki razvoj, pri čemer je eden od dejavnikov tudi učinkovitejši evropski trg. Zaradi dolge življenjske dobe obrambnih

proizvodov bo verjetno trajalo več let, da bodo ti dejavniki prinesli spremembe v EDTIB. Zato le pet let po roku za prenos v nacionalno zakonodajo **ni mogoče ugotoviti vzročne povezave med učinki Direktive in razvojem EDTIB**. Upoštevati je treba tudi znatne zamude pri prenosu Direktive v nacionalno zakonodajo in njeno še vedno le delno uporabo s strani držav članic.

#### 4.1.4. Položaj MSP

Manjše družbe lahko dostopajo do trga javnih naročil z oddajanjem ponudb in pridobivanjem javnih naročil ali s pridobivanjem naročil za podizvajanje od uspešnih ponudnikov (oddaja naročil podizvajalcem).

Pri ocenjevanju deleža naročil, ki so v skladu z Direktivo oddana MSP, je bil v oceni upoštevan vzorec družb, ki so pridobile naročilo, v njem pa je bila preverjena navzočnost MSP<sup>13</sup>. Ta analiza je pokazala, da je **bilo 27,9 % naročil, vključenih v ta vzorec, oddanih MSP**. Kar zadeva tržni delež, so ta naročila pomenila **6,1 % skupne vrednosti naročil v vzorcu**. Zato se zdi, da so MSP manj uspešna pri pridobivanju naročil v skladu z Direktivo kot v skladu s splošno zakonodajo EU o javnih naročilih, kjer njihov delež znaša 56 % po številu naročil in 29 % po vrednosti. To razliko je mogoče pojasniti s posebno naravo trga javnih naročil na področju obrambe.

Mnenja zainteresiranih strani o vplivu Direktive na MSP so precej različna. Številni ne opažajo znatnega vpliva (pozitivnega ali negativnega). Na splošno se zdi, da zainteresirane strani menijo, da se položaj MSP v obrambnem sektorju v zadnjih letih ni bistveno spremenil, da pa se ta podjetja spoprijemajo z nekaterimi dodatnimi težavami. Vendar je to po mnenju zainteresiranih strani najverjetneje posledica dejavnikov, kot so krčenja državnih proračunov za obrambo, in ne Direktive.

V skladu s tradicionalnim pristopom k podizvajanju lahko uspešni ponudnik prosto odloča o oddajanju naročil v podizvajanje drugim podjetjem. **V približno 10 % obvestil o oddaji naročila v skladu z Direktivo so javni naročniki navedli, da bo določen delež oddanega naročila verjetno oddan v podizvajanje tretjim strankam**. Kar zadeva vrednost, so ta naročila pomenila 42 % vseh javnih naročil v skladu z Direktivo, tj. skoraj 13 milijard EUR. Če se kot približek deleža teh naročil, oddanega v podizvajanje, uporabi 30-odstotni delež, bi bila skupna vrednost tega **podizvajanja približno 3,8 milijarde EUR**. To pomeni oceno poslovnih priložnosti za MSP in podizvajalce, ki jih prosto izbere uspešni ponudnik (glavni izvajalec).

Posebne **določbe Direktive o podizvajanju** omogočajo javnemu naročniku, da od uspešnega ponudnika zahteva, da določen delež naročila na podlagi konkurenčnega razpisa odda tretjim strankam, ob upoštevanju pravil iz členov 50 do 53. Očitno je, da **organi držav članic ne uporabljajo teh določb**: število objavljenih obvestil o naročilih za podizvajalce je zanemarljivo. Negativno oceno učinkovitosti določb Direktive o podizvajanju so potrdile države članice, Evropska obrambna agencija in industrija. Na podlagi njihovih informacij se zdi, da so glavni razlogi za neuporabo teh določb naslednji: i) države članice nimajo spodbude za uporabo teh določb, ker ne zagotavljajo vključenosti lokalnih družb; ii) namen teh določb je odpreti oskrbovalne verige za oddajo posebnih naročil, čeprav so oskrbovalne verige vzpostavljene že veliko prej, zlasti na

<sup>13</sup> Več informacij je na voljo v oddelku 6.1.4.5 in Prilogi III delovnega dokumenta služb Komisije.

področju obrambe; iii) uporaba takega konkurenčnega oddajanja naročil podizvajalcem bi povzročila več pravnih in upravnih težav.

Ker so v določbah o podizvajanju določene zgolj možnosti za države članice in javne naročnike, dejstvo, da se ne uporabljajo, ne preprečuje uporabe Direktive ali ogroža njenega izvajanja. Vendar cilj, da bi se z zakonodajnimi ukrepi zagotovile dodatne možnosti podizvajalcem in MSP z vključitvijo konkurence v oskrbovalno verigo glavnih izvajalcev, ni dosežen.

## 4.2. Uspešnost

Pri oceni uspešnosti Direktive so bili preučeni stroški, ki izhajajo iz njene uporabe, in njihova primerjava s koristmi.

Skupni stroški postopkov za oddajo javnih naročil, ki se izvajajo v skladu z Direktivo, so bili za obdobje 2011–2015 ocenjeni na približno 89,6 milijona EUR (27,6 milijona EUR za javne naročnike in skoraj 62 milijonov EUR za vsa podjetja, vključno z neuspešnimi). Ti stroški niso samo stroški, ki izhajajo neposredno iz obveznosti Direktive, temveč bi lahko vključevali tudi druge stroškovne elemente, ki jih ni mogoče razčleniti, kot so „stroški običajnega poslovanja“ ali stroški, ki izhajajo iz nacionalne zakonodaje<sup>14</sup>. **V primerjavi s skupno vrednostjo oddanih naročil (30,85 milijarde EUR v obdobju 2011–2015) stroški postopkov znašajo približno 0,3 % vrednosti naročil.**

Po mnenju številnih zainteresiranih strani (vključno z večino podjetij, ki so sodelovala v spletni raziskavi) so se stroški, nastali zaradi uporabe Direktive, povečali. Vendar to mnenje temelji na primerjavi stroškov, nastalih zaradi uporabe Direktive, in prejšnjega stanja, ko se za javna naročila na področju obrambe niso uporabljala pravila konkurence. Temelji tudi na posvetovalnih sestankih, na katerih so zainteresirane strani iz industrije izrazile prepričanje, da ciljev Direktive ne bi bilo mogoče doseči z bistveno manj predpisi.

Kar zadeva analizo stroškov in koristi, bi Direktiva verjetno ustvarila prihranke v višini približno 770 milijonov EUR, če bi se uporabila previdna predpostavka, tj. 2,5 % prihrankov, na podlagi ocene direktiv o civilnih javnih naročilih za leto 2011. **Zato bodo prihranki, ustvarjeni z Direktivo, verjetno približno devetkratno presegli stroške postopkov za javne organe in podjetja**<sup>15</sup>.

Zainteresirane strani so bile med posvetovanji tudi zaprosene, da na splošno ocenijo uspešnost Direktive s primerjavo stroškov in koristi izvajanja postopkov za oddajo javnih naročil (za javne naročnike) ali sodelovanja v njih (za podjetja) v skladu z Direktivo. Javni naročniki imajo večinoma pozitivno mnenje, medtem ko so podjetja, ki so sodelovala v raziskavi, bolj kritična. Kot izhaja iz posvetovalnih sestankov se zdi, da so podjetja prepričana, da so stroški sodelovanja v postopkih za oddajo javnih naročil v skladu z Direktivo večji od koristi, vendar ne zaradi same Direktive, temveč zaradi omejene uporabe in nedoslednosti pri uporabi njenih pravil.

---

<sup>14</sup> Za podrobnosti o ocenah stroškov in z njimi povezanih metodoloških vprašanjih glej oddelek 6.2.1 in Prilogo III k delovnemu dokumentu služb Komisije.

<sup>15</sup> Za podrobnosti o ocenah prihrankov glej oddelek 6.2.2 delovnega dokumenta služb Komisije.



Direktiva uvaja obveznosti obveščanja o postopkih oddaje naročila predvsem za javne naročnike, ne pa za podjetja. Te obveznosti so podlaga pravil EU o javnem naročanju in se ne razlikujejo od pravil iz direktiv o civilnih javnih naročilih. Zato je bilo v skladu z oceno sklenjeno, da je upravno breme, ki izhaja iz pravil Direktive, zanemarljivo.

Čeprav mnenja zainteresiranih strani glede uspešnosti niso v celoti pozitivna, Komisija ugotavlja, zlasti glede na ocene stroškov in prihrankov, da je **Direktiva na splošno uspešna, da pa je potreben nadaljnji napredek, da bi države članice dosledneje in bolj uporabljale Direktivo.**

#### 4.3. Ustreznost

Komisija meni, da so **cilji Direktive še vedno v celoti ustrezni.** Kot je bilo navedeno, je bil dosežen velik napredek pri doseganju teh ciljev, vendar je treba storiti še veliko več. **Celotna utemeljitev in potrebe, zaradi katerih je bila sprejeta Direktiva, so še vedno ustrezne. Vse to je podprto s širokim soglasjem med državami članicami in zainteresiranimi stranmi.**

Spremembe, do katerih je prišlo po sprejetju Direktive – slabšanje varnostnih razmer, proračunske omejitve, vedno večje soglasje glede potrebe po strateški avtonomnosti in večjem sodelovanju, novi pravni okvir za civilna javna naročila –, ne postavljajo pod vprašaj ustreznosti ciljev Direktive.

#### 4.4. Skladnost

Pri oceni se je preučila notranja skladnost med različnimi določbami Direktive in njihova skladnost z zakonodajnimi ali političnimi instrumenti na sorodnih področjih.

**Komisija ni ugotovila težav v zvezi z notranjo skladnostjo določb Direktive,** prav tako pa nobena taka težava ni bila izpostavljena med posvetovanji.

Analizirala se je tudi skladnost Direktive z okvirom zakonodaje EU na področju javnih naročil. Komisija ugotavlja, da ni težav v zvezi s skladnostjo z drugimi instrumenti zakonodaje EU na področju javnih naročil, vključno z novimi direktivami o civilnih javnih naročilih. V zvezi s tem je vprašanje, ali bi bilo treba (nekatero) novosti, uvedene z novimi direktivami o civilnih javnih naročilih, prenesti na Direktivo (o javnih naročilih na področju obrambe), pritegnilo posebno pozornost držav članic in zainteresiranih strani, ki pa imajo precej različna mnenja glede tega vprašanja. **Komisija meni, da novosti novih direktiv o civilnih javnih naročilih ne ustvarjajo težav v zvezi s skladnostjo, kar zadeva obstoječe besedilo Direktive (o javnih naročilih na področju obrambe).**

Komisija ugotavlja, da med določbami Direktive in določbami Direktive 2009/43/ES o prenosih obrambnih proizvodov znotraj EU<sup>16</sup> ni neskladnosti. Države članice in zainteresirane strani so poudarile, da je izvajanje Direktive 2009/43/ES pomemben dejavnik za polno uporabo Direktive.

V zadnjih letih države članice, institucije EU in zainteresirane strani poudarjajo potrebo po okrepitevi evropskega sodelovanja na področju obrambe, vključno s področjem javnih

---

<sup>16</sup> Glej oddelek 6.4.2 delovnega dokumenta služb Komisije.

naročil. Direktiva priznava pomen tega vidika in si prizadeva, da bi lahko države članice na različne načine sodelovale pri javnih naročilih. Na podlagi razprav s strokovnjaki držav članic, posvetovanj z zainteresiranimi stranmi in posebnih prispevkov Evropske obrambne agencije je mogoče ugotoviti, da **Direktiva ne ovira sodelovanja pri javnih naročilih**. Vendar je treba organe držav članic spodbujati k polnemu izkoriščanju razpoložljive prožnosti, ki jo zagotavlja Direktiva, za sodelovanje pri javnih naročilih.

#### 4.5. Dodana vrednost EU

Zaradi Direktive se je povečala vrednosti naročil na področju obrambe, objavljenih po vsej EU ter oddanih na podlagi poštenih in konkurenčnih postopkov za oddajo naročil. Ocene za analizo stroškov in koristi tudi kažejo, da bo Direktiva verjetno ustvarila prihranke, ki bodo močno presejali stroške izvajanja postopkov za javne organe in podjetja. Če se bo uporaba Direktive v prihodnosti povečala, bodo ti rezultati verjetno še bolj izraziti.

Enakih rezultatov ne bi bilo mogoče doseči z ukrepi držav članic, ki bi neizogibno vodili do različnih ureditev ter s tem povečali regulativno zapletenost in povzročili nepotrebne ovire za čezmejne dejavnosti. Brez posebne ureditve EU za javna naročila za obrambo in občutljivo varnostno opremo se povečevanje uporabe preglednih, poštenih in konkurenčnih postopkov oddaje naročil ter ustrezno zmanjšanje uporabe izjem ne bi nadaljevalo, morda pa bi se celo obrnilo.

Zato ima **Direktiva jasno dodano vrednost EU in je še naprej skladna z načelom subsidiarnosti**.

#### 5. SKLEPNE UGOTOVITVE IN NADALJNI UKREPI

Na podlagi ocene ter v skladu s splošnim soglasjem, izraženim v prispevkih držav članic in zainteresiranih strani, **Komisija meni, da besedilo Direktive na splošno ustreza svojemu namenu, da je Direktiva na splošno na dobri poti, da izpolni svoje cilje, in da sprememba Direktive ni potrebna**. Vendar, kot je bilo navedeno in ob upoštevanju kratkega časa, ki je preteklo od dejanskega prenosa Direktive v nacionalno zakonodajo, se je **nujno potrebno osredotočiti na njeno učinkovito izvajanje, da se izboljša njena učinkovitost in s tem tudi njena uspešnost**. Zato je med drugim potreben stabilen pravni okvir. Četudi bi zakonodajni predlog lahko privedel do nekaj manjših izboljšav besedila, v tej fazi ne bi pripomogel k napredku pri doseganju ciljev Direktive. **Zato se je Komisija odločila, da temu poročilu ne bo priložila zakonodajnega predloga**. Vendar so v nadaljevanju navedeni številni predlogi za nadaljnje ukrepe, ki temeljijo na zaključkih ocene.

V zvezi s prenosom Direktive v nacionalno zakonodajo ni bilo ugotovljenih nobenih bistvenih težav. Vendar obstajajo nekatera odprta vprašanja v zvezi s prenosom omejenega števila določb Direktive v nacionalno zakonodajo.

- Komisija bo vzpostavila stik z zadevnimi državami članicami, da bi rešila ta odprta vprašanja in zahtevala morebitna pojasnila.

Direktiva je povzročila začetno povečanje konkurence, preglednosti in nediskriminatornosti na evropskem trgu javnih naročil za obrambo ter ustrezno zmanjšanje uporabe izjem. Vendar še vedno zelo velik delež izdatkov za javna naročila na področju obrambe ne temelji na uporabi Direktive. Direktiva se je v zelo omejenem obsegu uporabljala za naročanje strateških, kompleksnih obrambnih sistemov velike

vrednosti. Poleg tega se stopnja uporabe Direktive med državami članicami še vedno razlikuje, kar povzroča dodatne stroške za industrijo. Zdi se, da države članice še vedno, vsaj v določenem obsegu, uporabljajo zahteve glede nadomestil/industrijskega povračila (verjetno na podlagi člena 346 PDEU). Zainteresirane strani iz industrije so izrazile zaskrbljenost zaradi negotovosti v zvezi z uporabo teh zahtev.

V zvezi s tem bo Komisija izvedla naslednje ukrepe:

- zagotovila smernice o razlagi/uporabi posameznih določb Direktive v zvezi z izključitvami. Prvi korak v tej smeri je sprejetje obvestila Komisije o s smernicami o naročilih ene države drugi državi. Komisija bo razmislila tudi o pripravi dodatnih smernic o uporabi zahtev glede nadomestil/industrijskega povračila;
- vzpostavila dialog z državami članicami in zainteresiranimi stranmi o uporabi Direktive. Predhodna posvetovanja med državami članicami in Komisijo so lahko še posebej koristna, kar zadeva velike projekte javnih naročil na področju obrambe;
- objavljala redna statistična poročila (statistične preglede) o uporabi Direktive v državah članicah;
- začela postopke za ugotavljanje kršitev, kadar so ugotovljene resne kršitve prava EU v zvezi s posameznimi primeri javnih naročil na področju obrambe. Osredotočiti bi se bilo treba zlasti na primere neuporabe Direktive in na povezano izkrivljanje trga, kot so zahteve za nadomestila/industrijsko povračilo.

Določbe Direktive o podizvajanju se ne uporabljajo in se štejejo za neučinkovite:

- Komisija bo revidirala smernice o določbah o podizvajanju, da bi povečala prožnost organov držav članic za javna naročila, s čimer jih bo spodbudila k uporabi teh določb in jim, bolj splošno, omogočila, da zagotovijo konkurenco v oskrbovalni verigi.

Direktiva ne ovira sodelovanja pri javnih naročilih. Vendar bo Komisija, da bi spodbudila države članice k polnemu izkoriščanju prožnosti, ki jo zagotavlja Direktiva:

- zagotovila smernice za pojasnitev vseh razpoložljivih možnosti za sodelovanje pri javnih naročilih.

Komisija bo v tesnem sodelovanju z državami članicami in v posvetovanju z zainteresiranimi stranmi pripravila dodatne ali revidirane smernice o vseh teh vprašanjih.

K izboljšanju stopenj čezmejnega prodora in udeležbe MSP pri naročilih na področju obrambe naj bi pripomogli tudi predlogi iz evropskega obrambnega akcijskega načrta, ki so namenjeni spodbujanju dostopa do čezmejnih trgov za poddobavitelje in MSP.