

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ ΔΙΕΘΝΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ, ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ & ΤΡΑΠΕΖΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ
ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ 2013-2014**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

του

Πολυχρονίδη Μιχαήλ του Παναγιώτη

ΑΜ 1212Μ084

**Η Ευρωπαϊκή Ρύθμιση για τις Δημόσιες Συμβάσεις στον Τομέα της
Άμυνας και της Ασφάλειας**

Επιβλέπουσα καθηγήτρια

Μενγκ-Παπαντώνη Μαρία

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2014

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	3
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	
Εσωτερική ευρωπαϊκή αγορά και αμυντικές προμήθειες: όρια και τάσεις	5
1.1 Αμυντικές προμήθειες: εθνική ή ευρωπαϊκή αρμοδιότητα;	5
1.2 Χαρακτηριστικά της ευρωπαϊκής αγοράς των αμυντικών προμηθειών	7
<i>1.2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις</i>	7
<i>1.2.2 Οι παθογένειες της ευρωπαϊκής αγοράς άμυνας</i>	10
<i>1.2.3 Τα κράτη ως ρυθμιστές των αγορών άμυνας</i>	14
<i>1.2.4 Ο ρόλος του άρθρου 346 ΣΛΕΕ</i>	17
<i>1.2.5 Ο ρόλος της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (ΕΟΑ)</i>	18
1.3 Το οικονομικό περιβάλλον της ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς	20
<i>1.3.1 Η αμυντική βιομηχανία</i>	20
<i>1.3.1.1 Η ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία</i>	24
<i>1.3.1.2 Ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία και αμυντική βιομηχανία των ΗΠΑ</i>	29
<i>1.3.2 Ο σχεδιασμός των αμυντικών προμηθειών</i>	31
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	
Το ευρωπαϊκό ρυθμιστικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας	36
2.1 Εισαγωγή	36
<i>2.1.1 Εφαρμογή των γενικών αρχών δημοσίων συμβάσεων στις αμυντικές προμήθειες</i>	36
<i>2.1.2 Επισκόπηση του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού πλαισίου για τις αμυντικές προμήθειες</i>	39
2.2 Η βασική ευρωπαϊκή νομοθετική ρύθμιση για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας	46
<i>2.2.1 Η έννοια της αμυντικής προμήθειας</i>	47
<i>2.2.2 Το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας</i>	48
<i>2.2.3 Μηχανισμοί ελέγχου εφαρμογής της οδηγίας</i>	53
<i>2.2.4 Τα αντισταθμιστικά ωφελήματα</i>	56
<i>2.2.5 Οι συμφωνίες πλαίσιο</i>	58
<i>2.2.6 Αποτίμηση των ρυθμίσεων της οδηγίας</i>	59
2.3 Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας (ΕΟΑ)	61
<i>2.3.1 Η δημιουργία και οι στόχοι του ΕΟΑ</i>	61
<i>2.3.2 Οι μηχανισμοί δράσης του ΕΟΑ</i>	63
2.4 Το εμπόριο αμυντικού υλικού της ΕΕ με τρίτες χώρες	65
<i>2.4.1 Εξαγωγές αμυντικού υλικού προς τρίτες χώρες</i>	65
<i>2.4.2 Προμήθειες αμυντικού υλικού από τρίτες χώρες</i>	68

2.4.3 Διμερείς συμβάσεις στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας.....	69
---	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Παρεκκλίσεις από την ευρωπαϊκή ρύθμιση για τις δημόσιες συμβάσεις στην άμυνα και την ασφάλεια.....	71
---	-----------

3.1 Διατάξεις εξαιρέσης από το ρυθμιστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας.....	71
--	-----------

3.2 Η εξαίρεση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ.....	73
--	-----------

3.2.1 Οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 346 ΣΛΕΕ.....	74
--	----

3.2.1.1 Το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 346 ΣΛΕΕ.....	76
---	----

3.2.1.2 Ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας, ασφάλεια εφοδιασμού και ασφάλεια πληροφοριών	80
--	----

3.2.1.3 Το εύρος της διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών στη λήψη μέτρων.....	83
--	----

3.2.2 Το βάρος απόδειξης κατά την εφαρμογή του άρθρου 346 ΣΛΕΕ.....	86
---	----

3.2.3 Έλεγχος εφαρμογής της εξαιρέσης του άρθρου 346 ΣΛΕΕ.....	87
--	----

3.3 Διατάξεις παρέκκλισης του δευτερογενούς δικαίου.....	89
---	-----------

3.4 Συρροή διατάξεων παρέκκλισης πρωτογενούς και δευτερογενούς δικαίου.....	93
--	-----------

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Γενικά συμπεράσματα	96
----------------------------------	-----------

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
ΓΔικΕΕ	Γενικό Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΕ	Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΟΑ	Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΕΚ	Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΣΕΟΚ	Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
EDEM	European Defence Equipment Market
FoS	Follow on Support
IEPG	Independent European Programme
Lol	Letter of Intent
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OCCAr	Organisation Conjointe de Coopération en matière d' Armement
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RAF	Royal Air Force
WEAG	Western European Armaments Group
WEAO	Western European Armaments Organization
WEU	Western European Union

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Οι δημόσιες συμβάσεις είναι ένας κλάδος του δικαίου με ξεχωριστό ενδιαφέρον. Η πλήρης κατανόησή του προϋποθέτει πολύπλευρες νομικές γνώσεις (όπως διοικητικού και ευρωπαϊκού δικαίου), αλλά και μελέτη του ευρύτερου οικονομικού περιβάλλοντος και των δημοσιονομικών στοιχείων των κρατών.

Όταν μιλάμε για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας, αναφερόμαστε στον εσωτερικό κύκλο των δημοσίων συμβάσεων. Οι αμυντικές προμήθειες είναι κατά μείζονα λόγο ανελαστικές, στο βαθμό που δεν μπορούν να αναβληθούν. Πρόκειται για προμήθειες των ενόπλων δυνάμεων ενός κράτους, δηλαδή για δαπάνες που καλύπτουν τις λειτουργικές ανάγκες του πυρήνα της κρατικής μηχανής. Αυτό το χαρακτηριστικό τους είναι και η ειδοποιός διαφορά τους από τις λοιπές δημόσιες συμβάσεις, όμως τόσο σημαντική που καθιστά αδήριτη ανάγκη τη δημιουργία ενός ξεχωριστού πλαισίου που ενσωματώνει τις ιδιαιτερότητες του τομέα και λειτουργεί παράλληλα με αυτό που διέπει τις λοιπές δημόσιες συμβάσεις.

Η παρούσα μελέτη έχει ως στόχο να διερευνήσει, κατά το δυνατόν, τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων στην άμυνα και την ασφάλεια στο ευρωπαϊκό του πλαίσιο. Η έρευνα αυτή διαρθρώνεται σε τρία τμήματα. Στο πρώτο γίνεται μια προσπάθεια να περιγραφεί με οικονομικά στοιχεία η ευρωπαϊκή αμυντική αγορά, η πολυπλοκότητά της και να καταδειχθεί η σημασία της δημιουργίας μιας εσωτερικής ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς. Στο δεύτερο τμήμα καταγράφονται οι προσπάθειες των αρμόδιων οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης να δημιουργήσουν αυτή την εσωτερική ευρωπαϊκή αμυντική αγορά, θέτοντας κανόνες στον τρόπο σύναψης των αμυντικών συμβάσεων, αλλά και εφαρμόζοντας παράλληλες δράσεις όπως αυτή του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας. Τέλος, στο τρίτο μέρος γίνεται μια ανάλυση των διατάξεων που εισάγουν τη δυνατότητα εξαίρεσης από την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας κατά τη σύναψη αμυντικών συμβάσεων, δίνοντας έμφαση κυρίως στο άρθρο 346 ΣΛΕΕ και στον τρόπο εφαρμογής του.

Η προσπάθεια του γράφοντα δεν είναι να κάνει μια εξαντλητική ανάλυση του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού πλαισίου, αλλά να θέσει το περίγραμμά του με τρόπο που να οδηγεί στην εξαγωγή συμπερασμάτων, σχετικά με την επάρκεια των ρυθμίσεων και την προοπτική που διαβλέπεται για αυτό τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Εσωτερική ευρωπαϊκή αγορά και αμυντικές προμήθειες: όρια και τάσεις

1.1 Αμυντικές προμήθειες: εθνική ή ευρωπαϊκή αρμοδιότητα;

Ένας από τους κύριους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η δημιουργία και η διασφάλιση της ορθής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς.¹ Για το σκοπό αυτό διεξέρχεται διαφόρων πολιτικών, μεταξύ των οποίων κορυφαία θέση καταλαμβάνει η εφαρμογή των αρχών περί ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων, κεφαλαίων και υπηρεσιών,² καθώς και η καθιέρωση κανόνων για την προστασία του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού.³ Η εσωτερική αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης διέπεται από τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού.

Οι δημόσιες συμβάσεις επηρεάζουν διάφορους κλάδους της οικονομίας και ως εκ τούτου αποτελούν ένα σημαντικό παράγοντα της εσωτερικής αγοράς. Ωστόσο, γίνεται κατανοητό ότι αποτελούν ένα υποσύστημα της εσωτερικής αγοράς και όχι μια αυτόνομη οντότητα. Οι αρχές της εσωτερικής αγοράς εφαρμόζονται κατά αναλογία και στις δημόσιες συμβάσεις. Πάντως, στις δημόσιες συμβάσεις η νόθευση του ανταγωνισμού δεν προκύπτει τόσο από παράνομες συμπράξεις, κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης ή μέσω εναρμονισμένων πρακτικών, όσο μέσα από τη στρέβλωση της ίδιας της ανταγωνιστικής διαδικασίας.⁴ Ο σκοπός των ρυθμίσεων για τις δημόσιες προμήθειες είναι αυτή καθ' εαυτήν η προστασία του ανταγωνισμού, ενώ η επίτευξη της καλύτερης δυνατής τιμής είναι παρεπόμενος στόχος. Το συμπέρασμα αυτό προκύπτει μέσα από τη μελέτη του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού πλαισίου⁵ για τις δημόσιες συμβάσεις.⁶

Εντούτοις, οι δημόσιες προμήθειες στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας αποτελούν ένα διακριτό τμήμα των δημοσίων συμβάσεων με αρκετές ιδιαιτερότητες. Ενσωματώνουν τα κύρια χαρακτηριστικά των δημοσίων συμβάσεων, ωστόσο, επειδή σχετίζονται με ευαίσθητα ζητήματα εθνικής ασφαλείας παραδοσιακά αναγνωρίζεται ένα επίπεδο εθνικής αρμοδιότητας επί αυτών, ειδικά όταν αφορούν ζητήματα

¹ Άρθρο 3 παρ. 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ).

² Άρθρο 26 κ.ε. της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

³ Άρθρα 101 έως 109 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

⁴ Βλ. **Μαρίνος, (2011)**.

⁵ Πρόκειται κυρίως για δυο οδηγίες την 2004/17 και την 2004/18 . Στις 26 Φεβρουαρίου 2014 υπογράφηκαν δυο νέες οδηγίες η 2014/24 και η 2014/25 οι οποίες αντικαθιστούν τις οδηγίες 2004/18 και 2014/17. Ωστόσο, σύμφωνα με τις διατάξεις των νέων οδηγιών οι παλαιότερες οδηγίες καταργούνται στις 18 Απριλίου 2016, οπότε όπου απαιτείται θα αναφερόμαστε στις παλαιότερες οδηγίες οι οποίες εξακολουθούν να ισχύουν.

⁶ Βλ. **Μαρίνος (2011)**, σελ. 4.

προμήθειας κύριου στρατιωτικού υλικού, όπως είναι τα οπλικά συστήματα.⁷ Φυσικά η αναγνώριση εθνικής αρμοδιότητας, δεν σημαίνει εκ προοιμίου καταστρατήγηση όλων των αρχών των δημοσίων συμβάσεων, αλλά κάμψη τους, υπό προϋποθέσεις, οι οποίες έχουν καθορισθεί νομολογιακά σε βάθος πολλών ετών με τρόπο που έχει περιορίσει στο έπακρο την καταχρηστική εφαρμογή της εξαιρέσης αυτής, που ήταν κοινή πρακτική στο παρελθόν.

Η αλήθεια είναι ότι τα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης χρησιμοποιώντας ως πρόσχημα την ιδιαιτερότητα των δημοσίων συμβάσεων ασκούσαν πρακτικές έντονου εθνικού προστατευτισμού στην αγορά των αμυντικών προμηθειών. Αυτή η τάση συνετέλεσε στον κατακερματισμό της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας, σχεδόν σε τόσα τμήματα όσα και τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁸ Κάθε εθνική αμυντική βιομηχανία διεπόταν από την εθνική νομοθεσία της χώρας της, η οποία δεν ήταν συντονισμένη με κάποια ευρωπαϊκή, ενώ τα κράτη ως μοναδικοί πελάτες, με απεριόριστες οικονομικές δυνατότητες, μπορούσαν να αναθέτουν συμβάσεις ουσιαστικά κατά βούληση. Μάλιστα, στην συζήτηση που είχε ξεκινήσει σχετικά με την σκοπιμότητα μιας τέτοιας πολιτικής αναπτύχθηκαν ποικίλα επιχειρήματα που υπερασπιζόταν τις πρακτικές δημιουργίας ενός προστατευτικού πέπλου γύρω από τις εθνικές αμυντικές βιομηχανίες.⁹

Πρώτα από όλα τα κράτη μέλη επικαλούνταν την ανάγκη για ασφάλεια της εφοδιαστικής αλυσίδας. Κάθε κράτος επιθυμεί, εάν βρεθεί εμπλεκόμενο σε μια σύρραξη, να έχει την εγγύηση ότι η αλυσίδα εφοδιασμού θα λειτουργήσει ομαλά και απρόσκοπτα. Θεωρητικά, κάθε προμηθευτής από τρίτη χώρα δεν είναι απόλυτα αξιόπιστος, αλλά ακόμη και αν δεχθούμε κάτι τέτοιο, είναι σχεδόν σίγουρο ότι εξωγενείς παράγοντες μπορούν να τον παρεμποδίσουν στην διάρκεια του εφοδιασμού. Η αλήθεια όμως είναι ότι υπάρχουν μέθοδοι που μπορούν να αυξήσουν την ασφάλεια της εφοδιαστικής αλυσίδας, έστω και αν ο προμηθευτής προέρχεται από τρίτη χώρα. Εξάλλου, σε μια εσωτερική ευρωπαϊκή αγορά είναι προφανές ότι οι εγγυήσεις είναι αρκετές για την ασφάλεια εφοδιασμού και κανείς σοβαρός προμηθευτής δεν θα ήθελε να τις παραβιάσει.

Ένα δεύτερο επιχειρήμα που χρησιμοποιήθηκε επικαλείται ως πρόσχημα για τις εφαρμοζόμενες πολιτικές προστατευτισμού τα υψηλά κόστη που είναι απαγορευτικά για κάθε νέα επιχείρηση του κλάδου. Κατά τον ισχυρισμό των εθνικών κυβερνήσεων, οι νέες επιχειρήσεις είναι αδύνατον να σταθεροποιηθούν στο χώρο χωρίς την κρατική αρωγή, τουλάχιστον στα πρώτα τους βήματα. Ωστόσο, ούτε αυτό το επιχειρήμα μπορεί άκριτα να γίνει δεκτό, ειδικώς υπό το πρίσμα της ευρωπαϊκής πολιτικής περί ελεύθερου ανταγωνισμού.

⁷ Βλ. Άρθρο 346 ΣΛΕΕ.

⁸ Βλ. **Edwards, (2011)**.

⁹ Βλ. **Hartley**, σελ 6-7.

Η ίδια η ιστορία υπήρξε ο πιο αμείλικτος κριτής αυτών των επιχειρημάτων και κυρίως της ίδιας της πρακτικής του κρατικού προστατευτισμού προς τις εθνικές αμυντικές βιομηχανίες και της παρέμβασης στη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας. Σήμερα εν τοις πράγμασι έχουν αρχίσει να εγκαταλείπονται τα σχήματα αυτά. Οι οικονομικές συγκυρίες έχουν φέρει τις εθνικές αμυντικές επιχειρήσεις αντιμέτωπες με κολοσσούς παγκόσμιας εμβέλειας. Για να επιβιώσουν από τον ανταγωνισμό αυτό είναι απαραίτητο να μετασχηματιστούν και κυρίως να αναζητήσουν διεθνείς συνεργασίες ή ακόμη και να προβούν σε συγχωνεύσεις. Ακόμη και οι εθνικές βιομηχανίες παραγωγής κύριου αμυντικού υλικού, δηλαδή αυτού που μπορεί να υπαχθεί στην εξαίρεση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ, μακροπρόθεσμα θα συμμορφωθούν με την πρακτική των συνεργασιών.¹⁰ Μόνο έτσι θα μπορέσουν να αντεπεξέλθουν στα αυξανόμενα κόστη παραγωγής και στις ολοένα και περισσότερες, όσο ενισχύεται και η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ), απαιτήσεις για εναρμόνιση των στρατιωτικών εξοπλισμών των κρατών μελών.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντιλήφθηκε αρκετά γρήγορα τόσο την κατάχρηση της εξαίρεσης του άρθρου 346 ΣΛΕΕ, όσο και την μεταστροφή της ιστορικής συγκυρίας και ξεκίνησε την προσπάθεια για την πλήρωση του νομοθετικού κενού που άφησε περιθώρια για αδικαιολόγητες εθνικές πρακτικές στις δημόσιες αμυντικές συμβάσεις. Η προσπάθεια όμως αυτή είναι και μακροχρόνια και επίπονη, διότι από την μια πλευρά το προς ρύθμιση αντικείμενο είναι ιδιαίτερα περίπλοκο και από την άλλη οι μακροχρόνιες εθνικές πρακτικές δημιούργησαν αγκυλώσεις από τις οποίες είναι δύσκολο να απαγκιστρωθούν τα κράτη με ταχείς ρυθμούς.

1.2 Χαρακτηριστικά της ευρωπαϊκής αγοράς των αμυντικών προμηθειών

1.2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Οι δημόσιες προμήθειες στην άμυνα και την ασφάλεια αποτελούν ένα τομέα των δημοσίων προμηθειών, που δεν είναι ιδιαίτερα δεκτικός σε εφαρμογή ενιαίου ευρωπαϊκού ρυθμιστικού πλαισίου. Ο λόγος αυτής της δυσκολίας εντοπίζεται στην πολυπλοκότητα της φύσης των αμυντικών προμηθειών,¹¹ τα χαρακτηριστικά των οποίων διαφοροποιούνται από αυτά των προμηθειών του λοιπού δημόσιου τομέα.

Η σκοπιμότητα των αμυντικών προμηθειών αγγίζει το σκληρό πυρήνα του κράτους, μιας και στοχεύει στην προστασία της εθνικής άμυνας-ασφάλειας και δεν αφορά απλώς την εσωτερική λειτουργία του.¹² Οι δημόσιες προμήθειες στην άμυνα

¹⁰ Βλ. **Edwards, (2011)** σελ. 12-13.

¹¹ Βλ. **Μπακόπουλος-Λελίδης (2013)**, σελ. 152.

¹² Βλ. **SIGMA, (2011)**, σελ. 3.

παρέχουν στο κράτος τα απαραίτητα μέσα για να διασφαλίσει και να προστατεύσει την εθνική του κυριαρχία και να εγγυηθεί την εθνική του ασφάλεια.

Πέρα από την ποιοτική αυτή διαφορά, η οποία δεν είναι μετρήσιμη, καθώς εξαρτάται από ποικίλους παράγοντες που μπορεί να διαφέρουν από κράτος σε κράτος,¹³ εντοπίζουμε και μια πληθώρα μετρήσιμων ποσοτικών στοιχείων που συνδράμουν στην πολυπλοκότητα των δημόσιων προμηθειών. Πρόκειται για οικονομικά κυρίως χαρακτηριστικά αποτιμητέα σε χρήμα.¹⁴

Η αγορά αμυντικών εξοπλισμών είναι ιδιαίτερα δαπανηρή. Αφορά πολύπλοκα συστήματα που συχνά χρησιμοποιούν καινοτόμες μη εμπορικές τεχνολογίες. Η ανάπτυξη και η παραγωγή τους βασίζεται σε ερευνητικά προγράμματα και παραγωγή σε καθορισμένο αριθμό μονάδων που απευθύνονται σε περιορισμένη αγορά, αφού οι αγοραστές αμυντικού εξοπλισμού είναι κατά κύριο λόγο-αν όχι αποκλειστικά-κράτη. Το κόστος της ανάπτυξης και παραγωγής των αμυντικών συστημάτων μετακυλιέται στους υποψήφιους αγοραστές, μέσω της τιμής αγοράς. Το υψηλό κόστος των αμυντικών προμηθειών είναι ένα χαρακτηριστικό τους που σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να το παραμερίσει κανείς. Η τάση μάλιστα, σύμφωνα με τα διεθνή δεδομένα, είναι το κόστος αυτό να αυξάνεται.¹⁵ Σήμερα το απαιτούμενο κόστος για μια νέα επιχείρηση που επιθυμεί να δραστηριοποιηθεί στο χώρο της αμυντικής βιομηχανίας είναι πολλαπλάσιο από το αντίστοιχο της δεκαετίας του 1950. Απαιτούνται τεχνολογίες και έρευνα από επιστήμονες, μηχανικούς και άλλο εξειδικευμένο προσωπικό το κόστος των οποίων εξαρτάται από τον εξοπλισμό που σχεδιάζουν (από απλά υλικά, μέχρι σύγχρονα αεροσκάφη).

Η επικρατούσα τάση αύξησης του κόστους αμυντικού εξοπλισμού δεν δικαιολογείται μόνο από το αυξημένο κόστος παραγωγής, αλλά και την μείωση αγοράς εξοπλισμών που ακολούθησε μετά την λήξη του Ψυχρού Πολέμου.¹⁶ Σε παγκόσμιο επίπεδο τα κράτη εκτιμώντας ότι οι απαιτήσεις ασφαλείας ήταν μικρότερες άρχισαν να προμηθεύονται λιγότερους αμυντικούς εξοπλισμούς, αλλά ακόμα και να ακυρώνουν παραγγελίες, να καθυστερούν πληρωμές, γεγονότα που επηρέασαν όλη την αμυντική βιομηχανία. Τα αποτελέσματα αυτών των αλλαγών ήταν απολύσεις προσωπικού, συγχωνεύσεις εταιριών,¹⁷ μεταστροφή του προσανατολισμού πολλών επιχειρήσεων της αμυντικής βιομηχανίας που από κύριοι κατασκευαστές

¹³ Η γεωγραφική θέση ενός κράτους, η γεωπολιτική του στρατηγική είναι παράγοντες που επηρεάζουν άμεσα το σχεδιασμό των αμυντικών του προμηθειών. Οι απαιτήσεις ασφαλείας διαφέρουν από κράτος σε κράτος και ως εκ τούτου διαφοροποιείται και ο εθνικός τους σχεδιασμός αμυντικών προμηθειών.

¹⁴ Βλ. **Hartley**, σελ. 4-5.

¹⁵ Ενδεικτικά να αναφέρουμε την περίπτωση των μαχητικών αεροσκαφών που κατασκευάζονται για την RAF. Το κόστος τους από το 1945 αυξάνεται ετησίως κατά μέσω όρο 11,5%. Βλ. **Hartley**, σελ. 4.

¹⁶ *Ibid*, σελ. 5.

¹⁷ Χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων συγχωνεύσεων είναι στις ΗΠΑ η δημιουργία της Boeing Group (Rockwell-McDonnell Douglas) και Lockheed Martin (General Dynamics και Loral), ενώ στην Ευρώπη αντίστοιχες περιπτώσεις συγχωνεύσεων ήταν αυτές των BAE Systems, EADS, Thomson – Racal.

μετέπεσαν σε υποκατασκευαστές. Το πρακτικό αντίκρισμα των αλυσιδωτών αυτών οικονομικών αλλαγών είναι η αύξηση της τιμής της παραγόμενης μονάδας (π.χ. ενός αεροσκάφους). Η αύξηση των τιμών των αμυντικών εξοπλισμών υποδαυλίζεται από δυο πλευρές, αφού από την μια στηρίζεται στην αύξηση τιμής της παραγόμενης μονάδας, και από την άλλη στις όλο και μεγαλύτερες απαιτήσεις για έρευνα, καθώς τα οπλικά συστήματα χρησιμοποιούν πρωτοπόρες τεχνολογίες, που δίνουν στον αγοραστή τους συγκριτικό πλεονέκτημα και εγγυώνται την αξιοπιστία τους. Παρ' όλα αυτά το κόστος της έρευνας είναι δυνατόν να μειωθεί, εάν το αναλάβουν περισσότερα κράτη μέσω συνεργασιών. Πράγματι, τέτοιες διακρατικές συνεργασίες είναι δυνατόν να περιορίσουν το κόστος έρευνας, αν και είναι αρκετά δύσκολο να εδραιωθούν, αφού απαιτούν πριν από αυτό ένα επίπεδο πολιτικής συνεργασίας και κοινή αμυντική στρατηγική.

Φυσικά, ένα μη αμελητέο μέγεθος που επιδρά στην αύξηση της τιμής των αμυντικών εξοπλισμών είναι και η περίπλοκη εφοδιαστική αλυσίδα, η οποία κατά απαίτηση των κρατών θα πρέπει να καλύπτει τουλάχιστον δυο απαιτήσεις. Αφενός ποιότητα υπηρεσιών και αφετέρου αξιοπιστία και ασφάλεια, υπό την έννοια ότι την κρίσιμη περίοδο που το κράτος θα χρειαστεί το προϊόν, ο προμηθευτής εγγυάται ότι θα το παραδώσει μέσω της εφοδιαστικής του αλυσίδας. Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι ο κύκλος ζωής του αμυντικού υλικού είναι ιδιαίτερα μεγάλος και ξεπερνάει μερικές φορές ακόμη και τα πενήντα έτη. Σε όλη αυτή τη διάρκεια τα κράτη πρέπει να έχουν πρόσβαση στο υλικό και τις τεχνολογίες που απαιτούνται για την συντήρηση και την αναβάθμιση του εξοπλισμού ο οποίος διαφορετικά θα απαξιωθεί.¹⁸ Αυτή η ποιότητα υπηρεσιών αντικατοπτρίζεται στο κόστος των προμηθειών.

Η πολύπλοκη φύση των αμυντικών προμηθειών η οποία ακροβατεί ανάμεσα σε οικονομικά δεδομένα και σε εθνικές απαιτήσεις ασφαλείας, οδήγησε τα κράτη μέλη να καθιερώσουν πολυάριθμες ρυθμίσεις ανάλογα με τις απαιτήσεις κάθε κράτους. Όμως οι παράλληλες ρυθμίσεις μιας αγοράς δεν ευνοούν την ενιαία ανάπτυξη της με βάση σταθερούς κοινούς κανόνες. Αντιθέτως, άρχισε να διαμορφώνεται διεθνώς μια πρακτική τα κράτη να αναπτύσσουν ένα προστατευτικό δίχτυ γύρω από τις εθνικές αμυντικές τους βιομηχανίες και οι αμυντικές προμήθειες δεν γίνονταν αποκλειστικά με οικονομικούς κανόνες, αλλά πολλές φορές βάση σκοπιμοτήτων. Όσο μεγαλύτερη είναι η αποστασιοποίηση των δημόσιων αμυντικών προμηθειών από τις αρχές της διαφάνειας, τόσο περισσότερο έδαφος υπάρχει για φαινόμενα αδιαφάνειας, διαφθοράς και κακής χρήσης των δημόσιων πόρων για την προμήθεια αμυντικών υλικών.

¹⁸ Η μείωση της διαθεσιμότητας παροχής υλικών και τεχνογνωσίας συντήρησης από την προμηθευτρια εταιρία οδηγεί βαθμιαία σε αυτή την απαξίωση, η οποία αυξάνεται εκθετικά από την ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας. Είναι στρατηγικής σημασίας η καλή λειτουργία της εφοδιαστικής αλυσίδας, που εξασφαλίζει την παράταση του χρόνου ζωής του αμυντικού υλικού. Βλ. **Μπακόπουλος-Λελίδης (2013)**, σελ.152-154.

Η ήδη περίπλοκη κατάσταση στον τομέα των αμυντικών προμηθειών άρχισε να επιβαρύνεται ακόμη περισσότερο στον χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την επίκληση της λεγόμενης ρήτρας ασφαλείας.¹⁹ Τα κράτη μέλη έδιναν έτσι μια επίφαση νομιμότητας στις πρακτικές προστατευτισμού που υιοθετούσαν χρησιμοποιώντας το νομικό μανδύα της ρήτρας ασφαλείας. Η πολυπλοκότητα αυτή λειτουργούσε σε βάρος της ομαλής λειτουργίας των αμυντικών αγορών, με αποτέλεσμα οι συσσωρευμένες μακροχρόνιες δυσλειτουργίες τους να δημιουργήσουν στρεβλώσεις και μη αποδοτικές αμυντικές προμήθειες.

1.2.2 Οι παθογένειες της ευρωπαϊκής αγοράς άμυνας

Η ευρωπαϊκή πραγματικότητα στον τομέα των δημόσιων προμηθειών αμυντικού υλικού δεν διέφερε και πολύ από αυτή που ίσχυε διεθνώς. Ωστόσο, για τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο στόχος για τη δημιουργία εσωτερικής ευρωπαϊκής αγοράς από τη μια περιέπλεκε περισσότερο την κατάσταση, αλλά από την άλλη αποτελούσε αφορμή για μια αποδοτικότερη οικονομικά ρύθμιση της ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς. Η υλοποίηση της εσωτερικής ευρωπαϊκής αγοράς προϋπέθετε την κατάργηση κάθε στρέβλωσης, διακριτικής μεταχείρισης και κυρίως την καθιέρωση των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων. Το ζήτημα ήταν πως θα μπορούσε να υλοποιηθεί αυτή η σχεδίαση στην αγορά των αμυντικών προμηθειών ισορροπώντας ανάμεσα σε ζητήματα εθνικής ασφάλειας των κρατών μελών και την ρήτρα ασφαλείας του άρθρου 346 ΣΛΕΕ.

Το θέμα θα λυνόταν πιο εύκολα, εάν η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε καταλήξει σε κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας. Σε μια τέτοια περίπτωση οι στόχοι που θα καλούνταν να πετύχουν οι αμυντικές προμήθειες των κρατών μελών θα ταυτιζόταν σε τέτοιο βαθμό που θα μπορούσε να γίνει λόγος για εσωτερική αγορά στον τομέα των αμυντικών προμηθειών. Ωστόσο, η διαμόρφωση της κοινής ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφαλείας βρίσκεται ακόμη σε αρχικό επίπεδο, που δεν είναι ικανό να επηρεάσει τις ρυθμίσεις της αγοράς των αμυντικών προμηθειών. Βέβαια η σχέση αυτών των δυο είναι αμφίδρομη. Η θέσπιση ρυθμίσεων στη λογική της εσωτερικής αγοράς αμυντικών προμηθειών επηρεάζεται, αλλά και συνδιαμορφώνει μια κοινή πολιτική ασφαλείας για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Μέχρι σήμερα το επίπεδο της πολιτικής ενοποίησης των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν μας επιτρέπει να κάνουμε λόγο για πραγματικά κοινούς στόχους ασφαλείας. Τα κράτη μέλη εξακολουθούν να προβάλλουν μετ' επιτάσεως εθνικά ζητήματα ασφαλείας ως λόγους που δικαιολογούν την εξαίρεση τους από τις ευρωπαϊκές ρυθμίσεις για τις προμήθειες στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας.

¹⁹ Πρόκειται για το σημερινό άρθρο 346 ΣΛΕΕ, το οποίο τα κράτη μέλη το επικαλούνταν και παλιότερα ως άρθρο 296 ΣΕΚ.

Το ζήτημα της εκχώρησης της εθνικής κυριαρχίας ως αντάλλαγμα για την πραγματική πολιτική ενοποίηση προβάλλει για ακόμη μια φορά μέσα από την διαδικασία των αμυντικών προμηθειών. Εξάλλου, δεν πρέπει να λησμονούμε ότι η οικονομική ολοκλήρωση είναι ένα από τα πιο ουσιαστικά προαπαιτούμενα της πολιτικής ενοποίησης και ως εκ τούτου και η ρύθμιση της αγοράς των αμυντικών προμηθειών με σκοπό την καθιέρωση εσωτερικής ευρωπαϊκής αγοράς στον τομέα της άμυνας.

Τα κράτη μέλη ήταν απρόθυμα να εκχωρήσουν την αρμοδιότητα τους στον τομέα των αμυντικών προμηθειών τον οποίο τον θεωρούσαν σημαντικό για τα εθνικά τους συμφέροντα. Η απροθυμία αυτή αντικατοπτριζόταν σε μια πολυδιάσπαση της παραγωγής αμυντικού υλικού, αλλά και σε μια ποικιλία ρυθμίσεων σχετικά με τις προμήθειες της άμυνας οι οποίες ήταν τόσες όσες σχεδόν και τα κράτη μέλη. Εάν ήθελε κάποιος να συνοψίσει τις παθογένειες της ευρωπαϊκής αγοράς άμυνας θα έλεγε ότι το μεγαλύτερο πρόβλημά της είναι ότι δεν είναι ακόμη ενοποιημένη. Αυτό σημαίνει ότι σε τυπικό επίπεδο δεν υπήρχε, μέχρι πρόσφατα τουλάχιστον, ένα ενιαίο πακέτο ρυθμίσεων το οποίο θα εφαρμόζαν όλα τα κράτη μέλη προκειμένου να προβούν σε αμυντικές προμήθειες, ανεξάρτητα από τις επιμέρους εθνικές τους επιδιώξεις. Σε ουσιαστικό επίπεδο υπήρχαν ισάριθμες με τα κράτη μέλη αμυντικές βιομηχανίες, με ότι αυτό μπορεί να σημαίνει σε οικονομικά μεγέθη.

Οι εθνικές αμυντικές βιομηχανίες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να επιβιώσουν σε μια αγορά όπου καλούνται να ανταγωνισθούν τις βιομηχανίες των υπολοίπων μελών της Ένωσης, αλλά ο κυριότερος ανταγωνιστής τους σε παγκόσμιο επίπεδο είναι η αμυντική βιομηχανία των ΗΠΑ. Το πρόβλημα και το άνιστο του ανταγωνισμού είναι εμφανές εξ αρχής. Οι εθνικές αμυντικές βιομηχανίες των κρατών μελών έχουν πολλά προϊόντα ανταγωνιστικά μεταξύ τους και μικρές σχετικά αλυσίδες παραγωγής.²⁰ Η παραγωγή πανομοιότυπων προϊόντων απαιτεί υψηλά κόστη σε έρευνα, ειδικά για προϊόντα υψηλής τεχνολογίας, που πολλές φορές την πραγματοποιούν ξεχωριστά και παράλληλα περισσότερα από ένα κράτη. Πρόκειται κυρίως για κόστη έρευνας τα οποία θα μειωνόταν δραματικά σε περίπτωση συνεργασιών.

Οι πολλές εθνικές αμυντικές βιομηχανίες στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν βοηθούν να επιτευχθούν τα πλεονεκτήματα των οικονομιών κλίμακας, πλεονεκτήματα που αξιοποιεί η αμυντική βιομηχανία των ΗΠΑ.²¹ Το αποτέλεσμα είναι η παραγωγή των

²⁰ Οι εθνικές αμυντικές βιομηχανίες των κρατών μελών λόγω της μικρής τους κλίμακας δεν χαρακτηρίζονται από εξωστρέφεια. Τα προϊόντα τους απευθύνονται κυρίως στις εθνικές τους κυβερνήσεις, με αποτέλεσμα το κόστος να είναι αρκετά υψηλό, χωρίς να υπάρχει η προοπτική να πιεστεί προς τα κάτω μέσω του ανταγωνισμού.

²¹ Τα ποσά των αμυντικών δαπανών των ΗΠΑ είναι διπλάσια από αυτά που δαπανούν όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης μαζί. Οι ΗΠΑ δαπανούν 390 δις ευρώ ετησίως, ενώ τα κράτη μέλη μόνο 160. Τα αντίστοιχα ποσά για επενδύσεις στην αμυντική βιομηχανία είναι 100 δις και 40 δις, ενώ για εστιασμένη έρευνα οι ΗΠΑ δαπανούν 50 δις και η Ευρωπαϊκή Ένωση 10 δις. Βλ. **Μπακόπουλος-Λελίδης (2013)**, σελ. 118.

αμυντικών προϊόντων από τις βιομηχανίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης να απευθύνεται σε περιορισμένη αγορά και για το λόγο αυτό να παράγεται σε μικρή κλίμακα. Η παράμετρος αυτή αλληλεπιδρά με την τάση για λιγότερους εξοπλισμούς λόγω της λήξης του Ψυχρού Πολέμου και εκτινάσσει τα κόστη παραγωγής στα ύψη.²²

Μέσα σε αυτό το περιβάλλον οι επιλογές των κρατών μελών διαμορφώνονται ξεκάθαρα. Μια εθνική κυβέρνηση προκειμένου να καλύψει τις ανάγκες της χώρας σε αμυντικό υλικό έχει περιορισμένες δυνατότητες.

Μια επιλογή είναι να τροποποιήσει την εθνική της νομοθεσία, ώστε να δημιουργήσει ένα προστατευτικό πλαίσιο για την εθνική της αμυντική βιομηχανία. Με τον τρόπο αυτό θα την προστατεύσει από τον ανταγωνισμό, ο οποίος για τους λόγους που περιγράφηκαν δεν θα είναι ιδιαίτερα ευνοϊκός για τις ευρωπαϊκές βιομηχανίες, ειδικά εάν συγκριθούν με την αμυντική βιομηχανία των ΗΠΑ. Η πρακτική αυτή βέβαια δεν συμβαδίζει με την γενικότερη ευρωπαϊκή ρύθμιση για την δημιουργία εσωτερικής αγοράς, την απελευθέρωση του ανταγωνισμού και την κατάργηση των περιορισμών.

Δεύτερη επιλογή είναι να προμηθευτεί αμυντικό υλικό από την βιομηχανία των ΗΠΑ, το οποίο θα είναι και πιο σύγχρονο και πιο φθηνό. Στην λύση αυτή θα εντάξει και την απαίτηση για αντισταθμιστικά οφέληματα τα οποία μπορεί να βοηθήσουν την εθνική της αμυντική βιομηχανία να επιβιώσει.

Η τρίτη πιθανότητα είναι να συνεργασθεί με τα υπόλοιπα κράτη μέλη με σκοπό να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα της εθνικής της αμυντικής βιομηχανίας και κυρίως να καταλήξουν σε μια μόνιμη συνεργασία που θα οδηγήσει σε μια εσωτερική ευρωπαϊκή αμυντική αγορά και μια κοινή ευρωπαϊκή ρύθμιση, παραμερίζοντας όλες τις επιμέρους εθνικές. Η λύση αυτή που είναι πιο κοντά στους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ίσως και η πιο ενδεδειγμένη από οικονομικής απόψεως, καθώς θα οδηγήσει σε μια πραγματικά ανταγωνιστική οικονομία κλίμακας με τάσεις εξωστρέφειας, ικανή να σταθεί επάξια απέναντι σε αυτή των ΗΠΑ.²³

Αναγνωρίζοντας τις εγγενείς παθογένειες της ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς τα κράτη μέλη άρχισαν να κινούνται, εδώ και μια δεκαετία σχεδόν, προς τη λογική της τρίτης λύσης, που φαίνεται πως είναι και η πιο βιώσιμη. Προς την κατεύθυνση αυτή αναζωπυρώθηκε το ενδιαφέρον για την κοινή ευρωπαϊκή πολιτική ασφαλείας και άμυνας και ξεκίνησε παράλληλα μια προσπάθεια αναμόρφωσης της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας.

Σημαντικές ήταν οι δράσεις των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων της Κολωνίας και του Ελσίνκι το 1999 τα οποία αναθέρμαναν το ενδιαφέρον για την κοινή ευρωπαϊκή πολιτική ασφαλείας και άμυνας. Ακόμη είχαμε την δημιουργία νέων φορέων της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως είναι η Πολιτική Επιτροπή και η Επιτροπή Ασφαλείας, η

²² Βλ. **Hartley**, σελ. 16.

²³ Βλ. **Μπακόπουλος-Λελίδης (2013)**, σελ. 131.

Στρατιωτική Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Στρατιωτικό Επιτελείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.²⁴

Σε επίπεδο αναμόρφωσης της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας τα κράτη μέλη άρχισαν για πρώτη φορά μια προσπάθεια να υλοποιήσουν νέες μορφές συνεργασιών. Χαρακτηριστική είναι η Επιστολή Προθέσεων (LoI) και η συμφωνία-πλαίσιο για τη βιομηχανική αναδιάρθρωση,²⁵ καθώς και η προσπάθεια για ανάπτυξη συνεργασίας στον τομέα του εξοπλισμού μέσω της δράσης του OCCAr (Organisation Conjointe de Coopération en matière d' Armement). Οι δράσεις αυτές αποτέλεσαν την έναρξη μιας ευρωπαϊκής προσπάθειας να αντιμετωπίσει τις παθογένειες της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας, εντάσσοντάς την παράλληλα στην ευρωπαϊκή προοπτική της εσωτερικής αγοράς.

Στην λογική της δημιουργίας εσωτερικής αμυντικής αγοράς άρχισαν να κινούνται και τα αρμόδια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης με στόχο να πετύχουν την καλύτερη δυνατή σχέση κόστους αποτελεσματικότητας στον τομέα των αμυντικών δαπανών.²⁶ Έτσι, η Επιτροπή ξεκίνησε μια προσπάθεια να εντάξει τα ζητήματα των αμυντικών εξοπλισμών στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής βιομηχανικής πολιτικής.²⁷ Υπό την έννοια αυτή μια εσωτερική αμυντική αγορά θα πετύχει τον καλύτερο δείκτη αποτελεσματικότητας-κόστους, θα εξασφαλίσει την καλύτερη διαλειτουργικότητα για πολυεθνικά σώματα όπως το Eurocorps, Eurofor και θα εξασφαλίσει την βιωσιμότητα της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας.

Στην προσπάθεια για αντιμετώπιση των προβλημάτων της ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς προτάθηκαν τρεις πιθανές λύσεις και μελετήθηκαν οι επιπτώσεις και η πιθανή επίδρασή τους στους επιμέρους οικονομικούς δείκτες. Το κοινό σημείο και των τριών σεναρίων είναι ότι κάθε ένα από αυτά θα μπορούσε να αποτελέσει την βάση για την δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Οργανισμού Εξοπλισμών, ο οποίος αρχικά θα ήταν επιφορτισμένος με τον συντονισμό των εθνικών προγραμμάτων αμυντικών προμηθειών και βαθμιαία θα εξελισσόταν σε κύριο φορέα υλοποίησης των ευρωπαϊκών αμυντικών προμηθειών.²⁸

Σύμφωνα με το πρώτο σενάριο η ευρωπαϊκή αμυντική αγορά μπορεί να δημιουργηθεί ως υποσύνολο της εσωτερικής αγοράς, απλώς προβλέποντας την εφαρμογή των ρυθμίσεων για τις υπόλοιπες δημόσιες προμήθειες και στις αμυντικές προμήθειες. Οι δημόσιες προμήθειες στην άμυνα θα γινόταν υπό την επίβλεψη των

²⁴ *Ibid*, σελ.121.

²⁵ Τόσο την επιστολή προθέσεων (LoI) όσο και τη συμφωνία-πλαίσιο για τη βιομηχανική αναδιάρθρωση τις υπέγραψαν έξι χώρες, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Ισπανία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο.

²⁶ Οι φορολογούμενοι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να αποκομίζουν το μεγαλύτερο δυνατό όφελος από την κρατική δαπάνη για προμήθεια αμυντικού υλικού.

²⁷ Βλ. **Μπακόπουλος-Λελίδης (2013)**, σελ. 119-121.

²⁸ Βλ. **Hartley**, σελ. 16-18.

εθνικών κυβερνήσεων, οι οποίες θα εφαρμόζουν τις γενικές αρχές περί δημοσίων προμηθειών. Οι μελέτες έχουν δείξει ότι η εφαρμογή μιας τέτοιας λύσης θα εξοικονομούσε 8,5%-11% από τους προϋπολογισμούς για προμήθεια αμυντικού υλικού. Το μειονέκτημα μιας τέτοιας λύσης είναι ότι εξισώνει τις αμυντικές προμήθειες με τις λοιπές δημόσιες προμήθειες, χωρίς να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες του τομέα της άμυνας και της ασφάλειας.

Η δεύτερη λύση περιστρέφεται γύρω από τη δημιουργία ενός κεντρικού ευρωπαϊκού οργανισμού αμυντικών προμηθειών ο οποίος θα υποκαταστήσει εξ αρχής τις εθνικές κυβερνήσεις στο ρόλο τους για την προμήθεια αμυντικού υλικού. Με τον τρόπο αυτό αποκτά μεγαλύτερη διαπραγματευτική ισχύ και δυνατότητες να πιέσει για μείωση τιμών και εξασφαλίζει την μέγιστη διαλειτουργικότητα των ευρωπαϊκών αμυντικών συστημάτων. Οι εκτιμήσεις δείχνουν ότι τα ποσά για αμυντικές δαπάνες θα μειωθούν κατά 14,5%-17%. Η λύση αυτή είναι ιδανικότερη οικονομικά, ωστόσο απαιτεί πολιτικές αποφάσεις και για αυτό είναι και η πιο δύσκολη να υλοποιηθεί.

Η τρίτη προοπτική είναι και η πιο πολύπλοκη, καθώς περιλαμβάνει μια μίξη συνεργασιών και ανταγωνιστικής αγοράς. Οι μικρο-μεσαίες επιχειρήσεις θα λειτουργούν υπό ένα καθεστώς ευρωπαϊκών ρυθμίσεων, ενώ τα μεγάλα αμυντικά συστήματα θα παράγονται σε μια συνεργατική βάση. Το σενάριο αυτό θα εξασφαλίσει 11%-14% από τους πόρους που δαπανούν τα ευρωπαϊκά κράτη για προμήθεια αμυντικών υλικών. Στο σενάριο αυτό ο ρόλος μιας ευρωπαϊκής αρχής εξοπλισμών θα είναι διπλός, από τη μια θα λειτουργεί ως ρυθμιστική αρχή για τον ανταγωνισμό των μικρο-μεσαίων επιχειρήσεων του χώρου, ενώ από την άλλη θα χειρίζεται απευθείας τις προμήθειες των μεγάλων αμυντικών συστημάτων.

Είναι φανερό ότι μέχρι σήμερα δεν έχει επιλεγεί ξεκάθαρα καμία από περιγραφόμενες λύσεις, όμως έχουν καταβληθεί προσπάθειες που δείχνουν τη σαφή βούληση των ευρωπαϊκών οργάνων να οριοθετήσουν τον τομέα των αμυντικών προμηθειών, λαμβάνοντας ταυτόχρονα υπόψη τις ιδιαιτερότητές του.

1.2.3 Τα κράτη ως ρυθμιστές των αγορών άμυνας

Η αγορά αμυντικών προμηθειών είναι αδιαμφισβήτητα ένα πεδίο άσκησης βιομηχανικής πολιτικής και ο ρόλος των κρατών στην ρύθμιση της αγοράς αυτής είναι εξ ορισμού σημαντικός. Στη δυνατότητα που έχουν τα κράτη να ρυθμίζουν την αγορά αμυντικών δαπανών προστίθεται σήμερα και η υποχρέωσή τους να το πράξουν, καθώς οι δημοσιονομικές συνθήκες απαιτούν την αποδοτικότερη δυνατή χρήση των δημόσιων πόρων προς όφελος των φορολογούμενων πολιτών.

Τα κράτη είναι υποχρεωμένα να ρυθμίσουν την αμυντική αγορά λαμβάνοντας υπόψη τους και τις αναπτυξιακές δυνατότητες που υποκρύπτει η αμυντική βιομηχανία. Ο ρόλος των αμυντικών δαπανών εκτός από την προφανή κάλυψη της

απαίτησης για προμήθεια των απαραίτητων υλικών για την άμυνα και την ασφάλεια της χώρας εμπεριέχει και διαστάσεις που έχουν σχέση με την οικονομική ανάπτυξη τοπικών κοινωνιών στις οποίες εδρεύουν και δραστηριοποιούνται οι αμυντικές βιομηχανίες, με την προσφορά εργασίας, την μείωση της ανεργίας και γενικότερα με πολλούς οικονομικούς δείκτες που εκ πρώτης όψεως δεν έχουν σχέση με την άμυνα της χώρας. Ωστόσο, οι δημόσιες δαπάνες για την άμυνα είναι μια οικονομική δραστηριότητα για την οποία πρέπει να συνυπολογίζουμε και την διάσταση αυτή. Για να δείξουμε τις μακροχρόνιες συνέπειες που μπορεί να έχει μια επιλογή για την προμήθεια αμυντικού υλικού αρκεί να τονίσουμε ότι πέρα από την άμεση δαπάνη της προμήθειας ενός αμυντικού συστήματος, πάντοτε ακολουθεί η δαπάνη υποστήριξης και συντήρησής τους, η οποία είναι και η μεγαλύτερη. Η επιχειρησιακή εκμετάλλευση ενός σύγχρονου αμυντικού συστήματος έχει μέση διάρκεια μια εικοσιπενταετία (25ετία). Κατά την διάρκεια αυτή η εν συνεχεία υποστήριξη ενός οπλικού συστήματος²⁹ αποτελεί το 70%-80% του κόστους της συνολικής αμυντικής δαπάνης, έναντι 20%-30% που αποτελεί η προμήθεια του.³⁰ Είναι λοιπόν απόλυτα σαφές ότι πρόκειται για μια οικονομική δραστηριότητα που θα έχει μακροχρόνιες συνέπειες, τις οποίες τα κράτη τις χρησιμοποιούν ως εργαλεία άσκησης οικονομικής πολιτικής.

Προκειμένου να μπορέσουν να αξιοποιήσουν στο έπακρο τις αναπτυξιακές δυνατότητες που υποκρύπτουν οι δημόσιες αμυντικές δαπάνες οι εθνικές κυβερνήσεις των κρατών μελών επιχειρούν να ρυθμίσουν τις αμυντικές αγορές, εντός των πλαισίων φυσικά της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Δεν πρέπει εξάλλου να ξεχνάμε ότι τα κράτη είναι οι κύριοι πελάτες των βιομηχανιών αμυντικού υλικού και η θέση τους αυτή τους δίνει τις περισσότερες φορές τη δυνατότητα να προβάλλουν δυναμικά και να διεκδικούν τις δικές τους απαιτήσεις για τους αμυντικούς εξοπλισμούς πετυχαίνοντας καλύτερη αναλογία κόστους αποτελέσματος. Εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα κράτη μέλη περιορίζονται από την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Έτσι για παράδειγμα δεν μπορούν να επιβάλλουν αδικαιολόγητους και αδιάκριτους περιορισμούς στις εισαγωγές αμυντικού υλικού θεσμοθετώντας τη χρήση αδειών εισαγωγής ή επιβάλλοντας δασμούς, αφού αυτό απαγορεύεται από την ευρωπαϊκή πολιτική ανταγωνισμού. Παρ' όλα αυτά εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα κράτη μέλη νομιμοποιούνται να χρησιμοποιήσουν πολλούς άλλους τρόπους άμεσους και έμμεσους προκειμένου να ρυθμίσουν τις αγορές αμυντικού υλικού.

Στην προσπάθεια αυτή το πιο σημαντικό όπλο που διαθέτουν είναι ότι αποτελούν τους μοναδικούς πελάτες των αμυντικών βιομηχανιών.³¹ Έχουν έτσι την ευχέρεια να καθορίζουν την ζήτηση των αμυντικών προϊόντων. Η δυνατότητα αυτή δεν είναι

²⁹ Στην διεθνή βιβλιογραφία είναι γνωστή με τον όρο Follow on Support (FoS).

³⁰ Πρόκειται για το λεγόμενο iceberg model. Η αρχική δαπάνη αποτελεί μόνο την κορυφή του παγόβουνου. Το μεγαλύτερο τμήμα της δαπάνης ακολουθεί μετά την προμήθεια και αντιστοιχεί στην συντήρηση του υλικού. Βλ. **Μπακόπουλος-Λελίδης (2013)**, σελ. 27.

³¹ *Ibid*, σελ.151.

απεριόριστη μιας και υπάρχουν αντικειμενικές ανάγκες για την προμήθεια αμυντικών υλικών, ανάγκες εξωγενείς και ετερογενείς. Ωστόσο, οι απαιτήσεις αυτές μπορούν να σχεδιαστούν από τα κράτη ορθολογικά και μακροχρόνια, ώστε να μην προβάλλουν ξαφνικά και πιεστικά, αλλά να ικανοποιούνται σταδιακά και ομαλά. Από την άλλη πλευρά, ενώ τα κράτη μέλη είναι οι μοναδικοί πελάτες, οι προμηθευτές αμυντικού υλικού είναι περισσότεροι του ενός δίνοντας τη δυνατότητα επιλογής.³²

Σε κάθε περίπτωση είναι δεδομένο ότι ανάμεσα στην πολιτική βούληση των κρατών μελών για ανάπτυξη εσωτερικής αμυντικής αγοράς και στην αμυντική βιομηχανία υπάρχει μια διαρκής αλληλεπίδραση η οποία υλοποιείται εν μέρει μέσα από τη διαδικασία των αμυντικών προμηθειών. Υπό την έννοια αυτή όσο μεγαλύτερη είναι η πολιτική τάση για λήψη πρωτοβουλιών προς την δημιουργία εσωτερικής αγοράς στο χώρο της άμυνας, δηλαδή όσο προχωράει η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τόσο αυξάνεται η δυνατότητα των κρατών μελών να επηρεάζουν την αμυντική αγορά, αφού θα δημιουργούνται οικονομίες κλίμακας.

Στο πλαίσιο αυτής της κινητικότητας προς την δημιουργία εσωτερικής αμυντικής αγοράς κάθε κρατική πρωτοβουλία που έχει σχέση με την οικονομία και την ευρύτερη σταθερότητα και ασφάλεια του ευρωπαϊκού χώρου αποτελεί εν δυνάμει ρυθμιστικό παράγοντα των αγορών άμυνας, καθώς δημιουργεί απαιτήσεις ή δυνατότητες για προμήθειες. Η αμυντική συνεργασία των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η τεχνολογική πρόοδος, η ανάπτυξη, η οικονομική ευρωστία αποτελούν παράγοντες που επηρεάζουν την σταθερότητα και την ασφάλεια της περιοχής. Όσο πιο υψηλοί είναι αυτοί οι δείκτες, τόσο λιγότερη είναι η ανάγκη για εξοπλισμούς αφού λειτουργούν από μόνοι τους αποτρεπτικά έναντι των πιθανών κινδύνων ασφαλείας.

Από την άλλη ο ρόλος της Ευρώπης και κατ' επέκταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετασχηματίζεται τα τελευταία χρόνια. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι αναγκασμένη να πρωταγωνιστήσει σε διεθνές επίπεδο ως εγγυητής της ειρήνης και της ασφάλειας. Η γειτνίασή της με ένα ευρύτερο τόξο αστάθειας που εκτείνεται σήμερα από την περιοχή της Ουκρανίας, έως την Βόρεια Αφρική θα την αναγκάσει να αναλάβει πρωτοβουλίες και δράση, απ' τη στιγμή μάλιστα που οι διεθνείς γεωστρατηγικοί συσχετισμοί μετασχηματίζονται συνεχώς.³³ Εάν προσθέσουμε στο μωσαϊκό αυτό και τους παράγοντες της παράνομης μετανάστευσης και του ανταγωνισμού για ενεργειακούς πόρους έχουμε μια αρκετά πλήρη εικόνα των παραγόντων που έμμεσα επηρεάζουν την αγορά άμυνας διαμορφώνοντας την ζήτηση και την προσφορά αμυντικού υλικού.

³² Με εξαίρεση ίσως κάποια εξειδικευμένα αμυντικά συστήματα υψηλής τεχνολογίας τα οποία αποτελούν μονοπώλιο μιας και μόνης αμυντικής βιομηχανίας η οποία και έχει αναπτύξει την συγκεκριμένη τεχνολογία.

³³ *Ibid*, σελ.2.

1.2.4 Ο ρόλος του άρθρου 346 ΣΛΕΕ

Στους πολλαπλούς παράγοντες που επηρεάζουν τις δημόσιες προμήθειες στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας προεξάρχουσα θέση καταλαμβάνουν οι διατάξεις παρέκκλισης από τις σχετικές ευρωπαϊκές ρυθμίσεις και ειδικώς η ρήτρα ασφαλείας του άρθρου 346 ΣΛΕΕ. Της αποδόθηκε ο τίτλος της ρήτρας ασφαλείας γιατί μια από τις προϋποθέσεις για την εφαρμογή της είναι να απειλούνται ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας ενός κράτους μέλους. Υπό την προϋπόθεση αυτή, σε συνδυασμό και με κάποιες άλλες, τις οποίες θα αναλύσουμε σε επόμενο κεφάλαιο, ένα κράτος μέλος δικαιούται να μην εφαρμόσει τις κοινοτικές ρυθμίσεις στις αμυντικές προμήθειες.

Η ρήτρα ασφαλείας εμφανίζει μια διαχρονικότητα και ανθεκτικότητα στο χρόνο, καθώς δεν έχει τροποποιηθεί καθόλου από την στιγμή που καθιερώθηκε για πρώτη φορά. Παρά την συνεχόμενη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την αύξηση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα ζητήματα που αφορούν την παραγωγή και το εμπόριο όπλων, όπως και την ασφάλεια των κρατών μελών εξακολουθούν να παραμένουν στη σφαίρα της αποκλειστικής εθνικής αρμοδιότητας.³⁴ Ο κοινοτικός νομοθέτης μεριμνώντας για την αποφυγή συγκρούσεων περί αρμοδιότητας ανάμεσα στις εθνικές και κοινοτικές αρχές εισήγαγε εξαρχής την ρήτρα ασφαλείας στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο με το άρθρο 223 της Συνθήκης της Ρώμης. Η διάταξη αυτή παρέμεινε ανεπηρέαστη από διάφορες τροποποιήσεις των Συνθηκών ως άρθρο 296 της ΣΕΚ³⁵ και σήμερα ισχύει αναλλοίωτη ως άρθρο 346 ΣΛΕΕ.³⁶ Η αναδρομή στην αρχική καθιέρωση της διάταξης έχει αξία στο βαθμό που μας βοηθάει να συμπεράνουμε πως όλες οι παρατηρήσεις για την αρχική διάταξη ισχύουν και για την ρήτρα με την σημερινή μορφή της, αφού το κείμενο της είναι ακριβώς το ίδιο.

Το άρθρο 346 ΣΛΕΕ οριοθετεί τη διάκριση ανάμεσα στην κοινοτική και στην εθνική αρμοδιότητα σε θέματα αμυντικών εξοπλισμών και ειδικότερα στο πεδίο παραγωγής και εμπορίας οπλισμού. Όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής του παρέχει την εξουσία στα κράτη μέλη να εφαρμόσουν εθνικές ρυθμίσεις στην αντίστοιχη αγορά, ανεξάρτητα από την προβλεπόμενη κοινοτική νομοθεσία για την εσωτερική αγορά και την πολιτική ανταγωνισμού. Ενώ η σκοπιμότητα της θέσπισης της διάταξης ήταν να αμβλύνει τις αντιπαραθέσεις, τελικά κατέληξε σε σημαντικές δυσλειτουργίες οι οποίες εδράζονται καταρχήν στο γεγονός ότι η Επιτροπή και τα κράτη διαφωνούν ριζικά ως προς την ερμηνεία της. Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα θέματα

³⁴ Βλ. σχετικά **C-273/97 Sirdar** (Απόφαση της 26-10-1999, Συλλογή 1999, σελ. I-7403), **C-285/98 Kreil** (Απόφαση 11-01—2000, Συλλογή 2000, σελ. I-69) και **C-186/01 Dory** (Απόφαση 11-03-2003, Συλλογή 2003, σελ. I-2479).

³⁵ Βλ. **Trybus, (2005)**, σελ. 142.

³⁶ Βλ. **Λεντζής (2008)** σελ. 1323.

της παραγωγής και εμπορίας οπλισμού ανήκουν στην κοινοτική αρμοδιότητα και τα κράτη μέλη μόνο κατ' εξαίρεση θεμελιώνουν αρμοδιότητα. Αντίθετη ακριβώς είναι η άποψη των κρατών μελών. Η αντιπαλότητα αυτή συνέχισε μέχρις ότου να ερμηνευθεί νομολογιακά η έκταση και οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου με πληθώρα δικαστικών αποφάσεων.³⁷

Τα κράτη μέλη επί σειρά ετών εφάρμοζαν μια διασταλτική δική τους ερμηνεία που κατέληγε αρκετές φορές σε καταχρηστική εφαρμογή της ρήτρας, την οποία προέβαλαν ως γενική εξαίρεση αποφεύγοντας πολλές φορές να αποσαφηνίσουν ποια ήταν τα ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας που διακυβούνταν. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για αρκετά χρόνια σιωπούσε απέναντι σε αυτή την κατάχρηση, ενώ το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δίσταζε να πάρει ξεκάθαρη θέση επί του θέματος. Για πρώτη φορά το 1999 στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ισπανίας³⁸ το Δικαστήριο ξεκαθάρισε τις προϋποθέσεις εφαρμογής της ρήτρας. Από τότε ακολούθησε σωρεία αποφάσεων που ανέλυσε με λεπτομέρεια όλες τις πτυχές του άρθρου και θέσπισε νομολογία.³⁹

Παρ' όλα αυτά η πρακτική που είχε καθιερωθεί από τα κράτη μέλη για γενική εφαρμογή της εξαίρεσης ήταν τόσο ισχυρή, ώστε υπάρχουν περιπτώσεις που ακόμη και σήμερα επιχειρείται να χρησιμοποιηθεί όπως παλιότερα. Η πρακτική αυτή συντέινει μαζί με όλους τους υπόλοιπους παράγοντες που επηρεάζουν τις προμήθειες της άμυνας, στον κατακερματισμό της αμυντικής αγοράς και στην αύξηση των παθογενειών της. Μετά την νομολογιακή ερμηνεία του άρθρου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνεπικουρούμενη από τα υπόλοιπα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης άρχισε μια συστηματική προσπάθεια να οριοθετήσει την εφαρμογή της ρήτρας ασφαλείας και να περιορίσει την καταχρηστική εφαρμογή της. Οι ενέργειες αυτές εντάσσονται στη γενικότερη προσπάθεια να ρυθμιστεί η ευρωπαϊκή αμυντική αγορά και να οδηγηθούμε, κατά το δυνατόν, στη δημιουργία εσωτερικής ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς.⁴⁰ Πρόκειται για ένα ολόκληρο ρυθμιστικό πλαίσιο το οποίο θα μελετηθεί σε άλλο σημείο.

1.2.5 Ο ρόλος της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (ΕΟΑ)

Παραδοσιακός στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η οικονομική κατ' αρχήν ολοκλήρωση. Εντούτοις η εθνική ασφάλεια των κρατών μελών βρίσκεται και αυτή εντός του ρυθμιστικού πεδίου των ευρωπαϊκών συνθηκών. Με την Συνθήκη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΣΕΚ) καθιερώθηκε για πρώτη φορά μια Κοινή Εξωτερική

³⁷ *Ibid*, σελ.1323-1324.

³⁸ Υπόθεση C-414/97 *Επιτροπή κατά Ισπανίας* (Συλλογή 1999, σελ I-5585).

³⁹ Βλ. **Eisenhut, (2008)**, σελ.577-578.

⁴⁰ Περιλαμβάνει σειρά Ερμηνευτικών Ανακοινώσεων, μια Πράσινο Βίβλο, την οδηγία 2004/18, καθώς και την οδηγία 2009/81.

Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ). Η προσπάθεια για την καθιέρωση αυτής της πολιτικής ήταν σε πρωτόλειο επίπεδο και προσέκρουε στην απροθυμία των κρατών μελών να παραιτηθούν από την αποκλειστική αρμοδιότητα για θέματα ασφαλείας και να την εκχωρήσουν βαθμιαία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ανάπτυξη τέτοιας πολιτικής προϋποθέτει αφενός μια πραγματική εμβάθυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή μια πολιτική ολοκλήρωση και αφετέρου την δημιουργία και λειτουργία μιας εσωτερικής ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς. Μια τέτοια ευρωπαϊκή αμυντική αγορά θα αλληλεπιδρά με την ΚΕΠΠΑ την οποία ενισχύει στον βαθμό που η καθιέρωση κοινών στόχων στις δημόσιες προμήθειες της άμυνας και κοινού ρυθμιστικού πλαισίου βοηθάει στην επίτευξη των στόχων της.⁴¹

Παράλληλα, προς την ίδια κατεύθυνση ξεκίνησε μια διαδικασία για την καθιέρωση ενός ευρωπαϊκού οργανισμού που να χειρίζεται τα θέματα προμηθειών του αμιγώς αμυντικού υλικού, δηλαδή των εξοπλισμών που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 346 ΣΛΕΕ.⁴² Οι εργασίες αυτές πολύ γρήγορα κατέληξαν στην δημιουργία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (ΕΟΑ).

Ως κύριοι στόχοι του ΕΟΑ καταγράφονται η ενίσχυση της συνεργασίας στους ευρωπαϊκούς εξοπλισμούς, η προώθηση της έρευνας, η ανάπτυξη της δυνατότητας να χειρίζεται καταστάσεις κρίσεων και τέλος η προώθηση της ευρωπαϊκής αγοράς άμυνας.⁴³ Τα μέσα για την επίτευξη των στόχων του ΕΟΑ είναι ο ορισμός κοινών αμυντικών στόχων και η ανάπτυξη των αρχών της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις στην άμυνα. Το γενικό πλαίσιο δράσης του ΕΟΑ είναι το Διακυβερνητικό Καθεστώς στις Αμυντικές Προμήθειες (Intergovernmental Regime on the Defence Procurement) το οποίο καθορίζει την συμμετοχή στις διαδικασίες του ΕΟΑ σε εθελοντική βάση. Αυτό το πλαίσιο υπογράφηκε από τους Υπουργούς Άμυνας των κρατών που συμμετέχουν στον ΕΟΑ το 2005 και τέθηκε σε λειτουργία την 1^η Ιουλίου 2006. Σε αυτή τη λογική ο ΕΟΑ έχει αναλάβει σημαντικές δράσεις⁴⁴:

- Εξέδωσε το 2005 τον Κώδικα Συμπεριφοράς για τα αντισταθμιστικά οφέληματα και τον Κώδικα Βέλτιστης Πρακτικής στην εφοδιαστική αλυσίδα με σκοπό να προωθήσει την αρχή της ίσης μεταχείρισης όλων των προμηθευτών και της διαφάνειας στις διαδικασίες αμυντικών προμηθειών.
- Καθιέρωσε μηχανισμό διασφάλισης της προμηθευτικής αλυσίδας (Security of Supply). Πρόκειται για συμφωνία πλαίσιο που περιλαμβάνει ρυθμίσεις προς την κατεύθυνση αυτή.

⁴¹ Βλ. **Sandler, (2008)**, σελ 404-406

⁴² Πρώην άρθρο 296 ΣΕΚ.

⁴³ Βλ. **Trybus, (2005)**, σελ.316-328.

⁴⁴ Βλ. **Καραμπέκιος, (2012)**, σελ. 13 κ.ε.

- Λειτουργεί ερευνητικά προγράμματα τεχνολογικής συνεργασίας. Υπάρχουν τα προγράμματα κατηγορίας Α΄ και κατηγορίας Β΄. Τα πρώτα είναι ευρύτερα καθώς συμμετέχουν όλα τα κράτη, εκτός αν ζητήσουν να εξαιρεθούν, ενώ στα δεύτερα συμμετέχουν μόνο τα κράτη που επιθυμούν.

Τα τελευταία χρόνια σημειώθηκε αξιοσημείωτη πρόοδος σε θέματα της ΚΕΠΠΑ και οργανώθηκαν από την Ευρωπαϊκή Ένωση αρκετές στρατιωτικές αποστολές όπως στην Βοσνία (Operation Althea), στο FYROM (Concordia), στη Σομαλία (EU NAVFOR), στο Κονγκό (Artemis) και στο Τσαντ (Eurfor Chad). Στις αποστολές αυτές συμμετέχουν πολυεθνικοί στρατιωτικοί σχηματισμοί που αποτελούνται από στρατιωτικές μονάδες διαφόρων εθνικοτήτων (battle groups).⁴⁵ Αυτές οι στρατιωτικές αποστολές είναι πολύ σημαντικές γιατί αποτελούν την κορυφαία πράξη με την οποία υλοποιείται η ΚΕΠΠΑ. Ουσιαστικά αποτελούν την επιχειρησιακή εκδήλωση της ΚΕΠΠΑ. Φυσικά, στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ έχουν πραγματοποιηθεί και άλλες δραστηριότητες (π.χ. αστυνομικές επιχειρήσεις), αλλά οι στρατιωτικές επιχειρήσεις συγκεντρώνουν μεγαλύτερο ενδιαφέρον, διότι απαιτούν μεγαλύτερο βαθμό πολιτικής συναίνεσης των κρατών μελών.

Η σημασία της ΚΕΠΠΑ, αλλά και του ΕΟΑ για την ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκής αγοράς αμυντικών προμηθειών είναι πολύ μεγάλη. Είναι σαφές ότι μεταξύ των δυο υπάρχει μια αμφίδρομη επίδραση, όσο μεγαλύτερη είναι η εμβάθυνση σε θέματα της ΚΕΠΠΑ, τόσο ευνοείται η εγκαθίδρυση μιας εσωτερικής ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς, αλλά και αντίστροφα η δημιουργία μιας τέτοιας αγοράς θα ενισχύσει την ΚΕΠΠΑ η οποία σήμερα τελεί σε μια στασιμότητα

1.3 Το οικονομικό περιβάλλον της ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς

1.3.1 Η αμυντική βιομηχανία

Η αμυντική βιομηχανία είναι αναπόσπαστο τμήμα της εθνικής βιομηχανίας μιας χώρας και πέρα από την σημασία που έχει για την ασφάλεια και την άμυνα διαδραματίζει και ρόλο ανάλογο με το μέγεθός της, μεγάλο ή μικρό, στα οικονομικά δρώμενα της χώρας. Η κατάσταση της αμυντικής βιομηχανίας εξαρτάται άμεσα από την πολιτική βούληση για ενίσχυση των υποδομών της,⁴⁶ ενώ η αλληλεπίδραση της αμυντικής βιομηχανίας με τις ρυθμίσεις για τις αμυντικές δαπάνες είναι άμεση.

⁴⁵ Βλ. Eisenhut, (2008), σελ. 582.

⁴⁶ Τρουλινός, (2011), σελ. 2-3.

Στο σημερινό οικονομικό και γεωπολιτικό περιβάλλον η κατάσταση της αμυντικής βιομηχανίας, σε διεθνές και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, είναι εξελίξιμη και ρευστή. Σε πολλές περιπτώσεις διακυβεύεται ακόμη και η βιωσιμότητα κάποιων αμυντικών βιομηχανιών. Η αμυντική βιομηχανία είναι ένας οικονομικός φορέας και ως τέτοιος επηρεάζεται από τους νόμους της οικονομίας. Η υπάρχουσα ζήτηση είναι κυρίως αυτή που διαμορφώνει την προσφορά για αμυντικό υλικό και καθορίζει την ευρωστία της. Σε περιόδους μειωμένης ζήτησης ως αποτέλεσμα μειώνεται η παραγωγή και οι μονάδες παραγωγής αμυντικού υλικού οδηγούνται σε μαρασμό.

Σε αντιστοιχία με τα παραπάνω παρατηρούμε ότι οι μειωμένες δαπάνες για εξοπλιστικά προγράμματα μετά την λήξη του Ψυχρού Πολέμου, σε συνδυασμό με την παρατεταμένη οικονομική ύφεση οδήγησαν πολλές μικρο-μεσαίες ευρωπαϊκές αμυντικές βιομηχανίες σε συρρίκνωση. Η μειωμένη ζήτηση σε συνδυασμό με την υπέρμετρη ανάπτυξη της τεχνολογίας και την ανάγκη για παραγωγή οπλικών συστημάτων που χρησιμοποιούν πρωτοποριακές τεχνολογίες εκτόξευσε τα κόστη έρευνας και παραγωγής στα ύψη. Οι εξελίξεις υπήρξαν ραγδαίες στο σύνολο της αμυντικής βιομηχανίας. Για να επιβιώσουν στο δύσκολο οικονομικό περιβάλλον οι αμυντικές βιομηχανίες κατά σειρά προτεραιότητας αναγκάστηκαν να μειώσουν την παραγωγή, να απολύσουν εργαζόμενους, να στραφούν από την στρατιωτική παραγωγή στην παραγωγή πολιτικού υλικού, να προβούν σε συγχωνεύσεις και κάποιες από αυτές να κλείσουν. Είναι εμφανές ότι ανάμεσα στην αμυντική βιομηχανία και την οικονομία υπάρχει διαρκής ανάδραση. Η αμυντική βιομηχανία ανάλογα και με την ευρωστία της αποτελεί πόλο ανάπτυξης για κάθε κοινωνία, καθώς εξασφαλίζει θέσεις εργασίας και βοηθάει στην ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών, ενώ αντίστοιχα ο μαρασμός της συντελεί στην οικονομική ύφεση, σε μειώσεις εισοδημάτων και μείωση θέσεων εργασίας.

Η επιβίωση των αμυντικών βιομηχανιών, ειδικά για τοπικές κοινωνίες που έχουν βασιστεί σε αυτές, οφείλει να είναι οικονομική προτεραιότητα των εθνικών κυβερνήσεων, αλλά και της ευρωπαϊκής πολιτικής, στο βαθμό που οι αμυντικές βιομηχανίες συνιστούν ένα σημαντικό τμήμα του οικονομικού μηχανισμού. Πρέπει, υπό τις προϋποθέσεις αυτές, να καταβληθεί κάθε προσπάθεια για την επιβίωση των αμυντικών βιομηχανιών και να μελετηθεί κάθε πιθανή προοπτική. Όπως έχει διαμορφωθεί η κατάσταση η αμυντική βιομηχανία στο προσεχές μέλλον θα πρέπει να ακολουθήσει μια από τις παρακάτω τρεις πιθανές επιλογές :

- **διεθνής συνεργασία εταιριών** που δραστηριοποιούνται στο χώρο παραγωγής και εμπορίας αμυντικού υλικού.
- χρήση πολιτικών που περιλαμβάνουν **αντισταθμιστικά ωφέληματα**

- ανάθεση έργων σε τρίτους υπό τη μορφή *υποκατασκευαστικού έργου ή υπεργολαβίας*.⁴⁷

Κάθε μια από τις παραπάνω επιλογές έχει τα θετικά και τα αρνητικά της σημεία. Η διεθνής συνεργασία εταιριών στο χώρο της άμυνας μπορεί να πάρει τη μορφή συγχωνεύσεων ή πιο χαλαρών μορφών συνεργασιών βασισμένων σε συμβάσεις συνεργασίας. Παράδειγμα τέτοιας συνεργασίας είναι το μοντέλο Joint Strike Fighter (JSF). Πρόκειται για μια δια-ατλαντική συνεργασία ανάμεσα στις ΗΠΑ, το Ηνωμένο Βασίλειο και άλλα ευρωπαϊκά κράτη (Δανία, Ιταλία, Ολλανδία, Νορβηγία κ.α.). Το Ηνωμένο Βασίλειο συμμετείχε στο πρόγραμμα συνεισφέροντας το 10% του κόστους ανάπτυξης και έχοντας απαιτήσεις για παραγωγή 150 αεροσκαφών, ενώ οι ΗΠΑ είχαν απαιτήσεις για 2852 αεροσκάφη. Οι λοιπές ευρωπαϊκές χώρες συνεισέφεραν στο κόστος ανάπτυξης κατά 2% έως 5%.⁴⁸ Ο σκοπός αυτών των συνεργασιών είναι να μειώσουν το κόστος ανά παραγόμενη μονάδα, δημιουργώντας οικονομίες κλίμακας και μειώνοντας το κόστος έρευνας και παραγωγής, τα οποία μοιράζονται σε περισσότερες από μια εταιρίες.⁴⁹

Ωστόσο, υπάρχει ο κίνδυνος καθυστερήσεων που οφείλονται κυρίως σε γραφειοκρατικές διατυπώσεις μεταξύ των εταιριών και το ενδεχόμενο διπλής έρευνας ή ακόμη και διπλής γραμμής παραγωγής. Μέσα σε μια συνεργασία, ειδικώς όταν είναι διεθνής, σχηματίζονται ομάδες συμφερόντων από στρατιωτικό προσωπικό, επιστήμονες και κυβερνήσεις οι οποίες επιδιώκουν η καθεμιά τα δικά της συμφέροντα. Η διαδικασία να καταλήξουν σε συμφωνία σχετικά με τις λεπτομέρειες του προγράμματος, τις ημερομηνίες παράδοσης, τις ευθύνες και το μερίδιο συμμετοχής κάθε εταίρου στη διαδικασία, είναι ιδιαίτερα χρονοβόρες. Αυτό μεταφράζεται σε κόστη διαπραγματεύσεων, παρακολούθησης και επίβλεψης του προγράμματος. Ειδικά οι κυβερνήσεις δεν είναι ο ιδανικότερος εταίρος σε ένα σχήμα συνεργασίας μιας και επιδιώκουν σε κάθε φάση της διαδικασίας ομοφωνία. Η κατάσταση περιπλέκεται ακόμη περισσότερο από την ανάγκη για λεπτομερή παρακολούθηση του προγράμματος συνεργασίας και της διαδικασίας παραγωγής. Η καθιερωμένη πρακτική είναι να δημιουργείται ένας διεθνής οργανισμός ο οποίος έχει ως κύριο έργο του την παρακολούθηση του προγράμματος.⁵⁰ Σε σχέση με τις διεθνείς συνεργασίες στην αμυντική βιομηχανία έχει επικρατήσει διεθνώς ο κανόνας του *juste retour*, που σημαίνει ότι κάθε κράτος θα έχει δίκαιο μερίδιο ανάλογα με τη συμμετοχή του στο πρόγραμμα και τις σχεδιαζόμενες παραγγελίες.

⁴⁷ Βλ. **Hartley, (2003)**, σελ. 114 κ.ε.

⁴⁸ *Ibid*, σελ. 113 κ.ε.

⁴⁹ Βλ. **Hartley**, σελ. 14.

⁵⁰ Η NEFMA (NATO Eurofighter Management Agency) είναι οργανισμός του NATO, επιφορτισμένος με την παρακολούθηση του προγράμματος παραγωγής του αεροσκάφους Eurofighter.

Όσον αφορά το ενδεχόμενο να υπάρχει διπλή γραμμή παραγωγής, ενώ αποτελεί σε αρχική εκτίμηση μειονέκτημα, μπορεί να εξελιχθεί μέσα από κατάλληλους χειρισμούς σε συγκριτικό πλεονέκτημα. Εάν η παραγωγή βασιστεί σε ανταγωνισμό μεταξύ των συνεργαζόμενων εταιριών για το ποια θα παράγει το βέλτιστο προϊόν, η διπλή παραγωγή θα λειτουργήσει ως έναυσμα για βελτίωση της αποδοτικότητας της παραγωγής. Μέσα από την σύγκριση των προϊόντων θα επιλεγεί τελικώς το καλύτερο δυνατό.⁵¹

Σχετικά με τις πολιτικές αντισταθμιστικών ωφελημάτων, αυτές κινούνται στη λογική ότι ο προμηθευτής που θα επιλεγεί μέσα από την διαδικασία αμυντικών προμηθειών θα δεσμευθεί με την υποχρέωση να παραχωρήσει στην εθνική αμυντική βιομηχανία κατασκευαστικό μερίδιο, ως υποκατασκευαστικό έργο ή ως υπεργολαβία, ή ακόμη και ως τεχνογνωσία και τεχνολογία. Ενώ τα αντισταθμιστικά ωφελήματα μοιάζουν ελκυστικά, εντούτοις επιβαρύνονται με αρκετά μειονεκτήματα. Έρευνες στο Ηνωμένο Βασίλειο έχουν δείξει ότι τελικώς μόνο 25%-50% των αντισταθμιστικών ωφελημάτων δίνουν στην εθνική βιομηχανία πραγματικά νέα εργασία. Συνήθως πρόκειται για μικρής διάρκειας εργασίες που διαρκούν όσο το αντισταθμιστικό ωφέλημα. Υπάρχει η τάση γενικώς να υπερεκτιμώνται από τις εθνικές κυβερνήσεις τα οφέλη των αντισταθμιστικών ωφελημάτων στον τομέα της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας και νέου έργου για την εθνική αμυντική βιομηχανία.

Τέλος, η προοπτική της ανάθεσης έργου μέσω συμφωνιών πλαισίου ή και άλλων λύσεων, παρέχει νέες δυνατότητες στην αμυντική βιομηχανία. Τα κράτη έχουν την δυνατότητα να παράγουν αμυντικό υλικό είτε μέσω κρατικών εταιριών με την μέθοδο της *in house* ανάθεσης έργου, είτε μέσω διαγωνισμών με ανάθεση σε ιδιωτικές εταιρίες. Πάντως εκτιμάται ότι η ανάθεση έργου μέσω διαγωνισμών εξοικονομεί 5% έως και 40% από το κόστος.

Η επιλογή της κατάλληλης λύσης για την μετεξέλιξη της αμυντικής βιομηχανίας δεν είναι μονοδιάστατη και θα εξαρτηθεί από τις συγκεκριμένες συνθήκες που επικρατούν τη δεδομένη στιγμή. Ωστόσο, η λύση για την βιωσιμότητα και οικονομική ανάπτυξη των εταιριών παραγωγής αμυντικού υλικού δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να περιλαμβάνει πρακτικές που εμπλέκουν κρατικές παρεμβάσεις με σκοπό την προστασία τους. Στον χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μάλιστα τέτοιες κινήσεις έρχονται σε πλήρη αντίθεση με το ευρωπαϊκό ιδεώδες το οποίο περιστρέφεται γύρω από τις έννοιες της διαφάνειας, της αξιοκρατίας, της ίσης μεταχείρισης, του ελεύθερου ανταγωνισμού, της ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων και εργαζομένων και τέλος την έννοια της εσωτερικής αγοράς. Προς αυτή την κατεύθυνση οποιαδήποτε

⁵¹ Στο πρόγραμμα JSF κατασκευάστηκαν δυο πρωτότυπα αεροσκάφη ένα από την Boeing και Lockheed Martin και ένα από την Northrop Grumman και BAE Systems. Μεταξύ των δυο ομάδων υπήρχαν συμφωνίες που ανέθεταν υποκατασκευαστικό έργο σε άλλες μικρότερες εταιρίες. Η τελική επιλογή πρωτοτύπου έγινε στη λογική ότι αυτός που θα επιλεγεί αναλαμβάνει όλο το έργο. Η εταιρία που κέρδισε αυτό τον συναγωνισμό ήταν τελικά η Lockheed Martin στα τέλη του 2001.

λύση προκριθεί οφείλει να λάβει υπόψη της την προϋπάρχουσα εμπειρία και να σταθμίσει αναλυτικά τα πιθανά οφέλη και μειονεκτήματα.

1.3.1.1 Η ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία

Η εξέλιξη της σύγχρονης ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο μπορεί να διαιρεθεί σε τρεις μείζονες περιόδους:

- **Από το 1945 έως το 1960:** Η πρώτη αυτή περίοδος χαρακτηρίζεται ως αποκατάσταση των υποδομών της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας, με τη βοήθεια και τη συνεργασία της αντίστοιχης αμερικάνικης.
- **Από το 1960 έως το 1990:** Κατά τη διάρκεια της δεύτερης αυτής περιόδου τα ευρωπαϊκά κράτη άρχισαν να απογαλακτίζονται και να αναζητούν συνεργασίες μεταξύ τους. Είναι η περίοδος που αρχίζουν οι πρώτες ευρωπαϊκές συνεργασίες εταιριών της αμυντικής αγοράς.
- **Από το 1990 έως σήμερα:** Η τρίτη περίοδος είναι αυτή που διανύουμε μέχρι και σήμερα. Το κύριο χαρακτηριστικό της είναι ότι η λήξη του Ψυχρού Πολέμου σηματοδότησε την μείωση των αμυντικών δαπανών. Η εξέλιξη αυτή πρέπει να αξιολογηθεί σε παραλληλισμό με την ανάπτυξη της τεχνολογίας και τα αντίστοιχα υψηλά κόστη για την τεχνολογική έρευνα.

Πιο αναλυτικά, μετά τη λήξη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, η οικονομία των ευρωπαϊκών χωρών ήταν πρακτικά ανήμπορη να αναλάβει το κόστος για την ανασυγκρότηση των κατεστραμμένων από τον πόλεμο υποδομών της αμυντικής βιομηχανίας και ταυτόχρονα τον εξοπλισμό των ευρωπαϊκών στρατών.⁵² Αναζήτησε έτσι εν λευκώ τη βοήθεια από τη σύμμαχο ΗΠΑ, η αμυντική βιομηχανία της οποίας έσπευσε αμέσως να συνεργαστεί. Η βοήθεια που έλαβε η ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία μέσα από αυτές τις συνεργασίες ήταν κυρίως η μεταφορά τεχνογνωσίας και παραχώρηση άδειας για τη χρήση της τεχνολογίας των αμερικάνικων εταιριών. Η πρακτική αυτή δεν βοήθησε και πολύ στην ανάπτυξη της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας, αλλά ήταν μια λύση πρώτης ανάγκης. Για το λόγο αυτό άρχισε να εγκαταλείπεται, όταν το 1958 με τη Συνθήκη της Ρώμης άρχισε να κάνει τα πρώτα της βήματα η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ).

Η ίδρυση της ΕΟΚ σηματοδοτεί, κατά προσέγγιση και την έναρξη της δεύτερης φάσης ανάπτυξης της σύγχρονης ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας. Αυτή την

⁵² Βλ. Edwards, (2011), σελ. 4.

περίοδο και η ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία άρχισε να νιώθει αρκετά ισχυρή ώστε να απεμπλακεί από τις συνεργασίες με την αμυντική βιομηχανία των ΗΠΑ και να ξεκινήσει αυτόνομη παραγωγή αμυντικού υλικού. Οι κυβερνήσεις, αλλά και οι εταιρίες του χώρου άρχισαν να αναζητούν συμμαχίες στον ευρωπαϊκό χώρο και για πρώτη φορά έγιναν προσπάθειες ευρωπαϊκών συνεργασιών με στόχο να επιτευχθούν οικονομίες κλίμακας ικανές να ανταγωνιστούν επάξια τους μεγάλους υπερατλαντικούς κολοσσούς. Όπως ήταν αναμενόμενο οι πρώτες αυτές απόπειρες ευρωπαϊκών συνεργασιών χαρακτηρίστηκαν από αρκετές αστοχίες, τις οποίες τα κράτη έσπευσαν να τις καλύψουν χρησιμοποιώντας το νομικό οπλοστάσιο που τους έδινε η ευρωπαϊκή νομοθεσία. Άρχισε τότε να αναπτύσσεται μια τάση κρατικού προστατευτισμού προς τις αμυντικές βιομηχανίες, η οποία στηρίχθηκε στη ρήτρα ασφαλείας του άρθρου 223 της Συνθήκης της Ρώμης και αργότερα στο άρθρο 296 της ΣΕΚ. Ο χώρος των αμυντικών εξοπλισμών ήταν πολύ ευαίσθητος για να λειτουργεί εκτός της σφαίρας επιρροής της κρατικής εξουσίας. Θα έπρεπε να περάσουν αρκετές δεκαετίες και να ωριμάσουν ακόμη περισσότερο οι συνθήκες,⁵³ ώστε να τεθούν τα όρια εφαρμογής της δυνατότητας που είχαν τα κράτη μέλη να προστατεύουν τις αμυντικές βιομηχανίες κατά παρέκκλιση των γενικών διατάξεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Η περίοδος αυτή ουσιαστικά συμπίπτει με τη λήξη του Ψυχρού Πολέμου και σηματοδοτεί την έναρξη της τρίτης περιόδου της ιστορίας της σύγχρονης ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας. Το κύριο χαρακτηριστικό αυτής της περιόδου που πυροδότησε και εξελίξεις στο χώρο, ήταν ότι τα κράτη αξιολογώντας ότι τα ζητήματα ασφαλείας ήταν πια πολύ μικρότερα, περιόρισαν δραματικά τις δαπάνες για αμυντικούς εξοπλισμούς με συνακόλουθο αποτέλεσμα τη μείωση της παραγωγής. Η μείωση αυτή σε συνδυασμό με το αυξημένο κόστος για τεχνολογική έρευνα ανέβασε το μοναδιαίο κόστος παραγωγής αμυντικού υλικού στα ύψη. Η κλασική αντίδραση για αντιμετώπιση της κατάστασης μέσα από κρατικά μέτρα, κατά παρέκκλιση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας δεν μπορούσε να εφαρμόζεται πια αδιάκριτα. Ως τρόπος αντίδρασης άρχισαν οι συγχωνεύσεις εταιριών και ξεκίνησαν να ιδρύονται οι πρώτοι ευρωπαϊκοί οργανισμοί. Οι οργανισμοί αυτοί κινούνταν στα πλαίσια της σχεδιαζόμενης κοινής ευρωπαϊκής αμυντικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και στόχευαν στην δημιουργία προϋποθέσεων για την θεμελίωση εσωτερικής ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς.⁵⁴

Στη λογική των συνεργασιών η πρώτη απόπειρα που έγινε σε ευρωπαϊκό επίπεδο καταγράφεται το 1976, όταν οι υπουργοί άμυνας των ευρωπαϊκών κρατών που ήταν μέλη του NATO (με εξαίρεση την Ισλανδία) συνέστησαν την Ανεξάρτητη Ευρωπαϊκή

⁵³ Κατά βάση να προχωρήσει ακόμη περισσότερο η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση τόσο τυπικά, όσο και ουσιαστικά.

⁵⁴ Βλ. **Edwards, (2011)**, σελ. 5-6.

Αμυντική Ομάδα (IEPG).⁵⁵ Το 1992 οι αρμοδιότητες της IEPG μεταφέρθηκαν στην Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ).⁵⁶ Η μεταβίβαση αυτή επικυρώθηκε από τους υπουργούς άμυνας των 13 κρατών μελών στη συνάντηση της Ρώμης το 1993. Η συνάντηση αυτή αποτέλεσε και την ιδρυτική πράξη ενός νέου οργανισμού του WEAG (Western European Armaments Group), στα πλαίσια του οποίου τον Μάρτιο του 1993 συστάθηκε ομάδα εργασίας που μελέτησε τη δυνατότητα ίδρυσης ενός ευρωπαϊκού οργανισμού εξοπλισμών και κατέληξε το 1996 σε συμφωνία για την ίδρυση της Δυτικοευρωπαϊκής Οργάνωσης Εξοπλισμών ως θυγατρικής της ΔΕΕ.⁵⁷

Το 1996 επίσης ιδρύθηκε ο OCCAr (Organisation Conjointe de Coopération en matière d' Armement) από τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Σκοπός του οργανισμού ήταν να καθιερώσει την αρχή *juste retour*, δηλαδή της δίκαιης ανταπόδοσης στα κράτη ανάλογα με το ποσό της συνεισφοράς τους στην συνεργασία. Συγκεκριμένα, κάθε κράτος θα πρέπει να λαμβάνει ως ανάθεση εργασίας τουλάχιστον το 66% του ποσοστού της συνεισφοράς του σε μια συνεργασία. Η αρχή αυτή αποδείχθηκε αναποτελεσματική – αν και εξακολουθεί σε κάποιες περιπτώσεις να επιδιώκεται ως σήμερα – κυρίως λόγω της πολυπλοκότητας υπολογισμού των ποσοστών συμμετοχής κάθε κράτους.

Το 1998 υπογράφηκε μνημόνιο συνεργασίας μεταξύ της Γαλλίας, Γερμανίας, Ιταλίας, Ισπανίας, Σουηδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου το οποίο το 2000 μετατράπηκε σε συμφωνία πλαίσιο. Σκοπός της ήταν να καθιερώσει ένα πλαίσιο συνεργασίας για την αναδιάρθρωση της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας. Το ενδιαφέρον των έξι κρατών περιστράφηκε γύρω από τους εξής τομείς:

- **Ασφάλεια εφοδιασμού και ασφάλεια πληροφοριών:** Κρίσιμο είναι το πώς μπορεί να την εγγυηθεί κανείς σε περιόδους κρίσεων και πολεμικών συρράξεων.
- **Έρευνα και τεχνολογία:** Είναι ένα απαραίτητο κόστος που πρέπει να αναληφθεί προκειμένου η αμυντική βιομηχανία να παραμείνει ανταγωνιστική.
- **Νομικό πλαίσιο:** Πρέπει να είναι σαφές και προκαθορισμένο.

⁵⁵ Independent European Programme Group (IEPG). Βλ. Kirby (2008).

⁵⁶ Western European Union (WEU)

⁵⁷ Western European Armaments Organization (WEAO). Βλ. Μπακόπουλος-Λελίδης, (2013), σελ. 248-249.

- **Προβλέψεις για τις εξαγωγές:** Μια βιώσιμη και εν δυνάμει ανταγωνιστική αμυντική βιομηχανία οφείλει να χαρακτηρίζεται και από ένα ποσοστό εξωστρέφειας.
- **Εναρμόνιση στρατιωτικών απαιτήσεων:** Ως προϋπόθεση τους πρέπει πρώτα να βρεθούν κοινά σημεία ενδιαφέροντος και κοινοί στόχοι και πολιτικές ασφαλείας.

Τέλος, η τελευταία εξέλιξη στο τομέα της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας ήταν η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (ΕΟΑ) το 2004. Σκοπός του ήταν να υποστηρίξει την προσπάθεια για τη θεμελίωση κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας. Το 2006 ο ΕΟΑ εισήγαγε τον Κώδικα Συμπεριφοράς για τις δαπάνες στην άμυνα τον οποίο υιοθέτησαν σε εθελοντική βάση εικοσιπέντε (25) κράτη μέλη με σκοπό την προώθηση της αρχής της διαφάνειας στις αμυντικές δαπάνες.

Ετησίως στην αμυντική αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης δαπανώνται δισεκατομμύρια ευρώ για αμυντικές προμήθειες. Ακριβής καταγραφή των ποσών αυτών δεν γίνεται από κάποιο επίσημο φορέα και έτσι δεν διατίθενται επίσημα στοιχεία. Ωστόσο, κάποια στοιχεία μπορούν να συγκεντρωθούν από διάφορους φορείς, τα οποία μας δίνουν μια ενδεικτική εικόνα της κατάστασης. Ξεκινώντας από το 1994 έως το 2007 παρατηρούμε μια σταθερή άνοδο στα ποσά που δαπανώνται για αμυντικές δαπάνες. Σε παγκόσμιο επίπεδο το δαπανηθέν ποσό το 2007 για την άμυνα ήταν 1.339 δισεκατομμύρια δολάρια, ποσό που αυξήθηκε κατά 45% σε σχέση με το αντίστοιχο του 1998.⁵⁸

Μετά την δημιουργία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (ΕΟΑ) άρχισαν να τηρούνται πιο αξιόπιστα στοιχεία, ειδικά για τα μέλη που συμμετείχαν στις διαδικασίες του. Έτσι, σύμφωνα με τα στοιχεία του ΕΟΑ για το 2006, τα 26 κράτη που συμμετείχαν στον ΕΟΑ δαπάνησαν 201 δισεκατομμύρια ευρώ που αντιστοιχούσαν στο 1,78 % του ΑΕΠ τους. Ανάμεσα στα κράτη αυτά τα κορυφαία σε αμυντικές δαπάνες, κατά σειρά, ήταν το Ηνωμένο Βασίλειο (47,31 δις), η Γαλλία (43,46 δις), η Γερμανία (3,36 δις), η Ιταλία (26,63 δις), η Ισπανία (11,51 δις) και η Ολλανδία (8,15 δις).

Η σημαντική αλλαγή σημειώθηκε το 2006. Από το 2007 και μετά τα στοιχεία του ΕΟΑ καταγράφουν την πτώση της ευρωπαϊκής αγοράς αμυντικών προμηθειών με σαφήνεια. Έτσι το 2007 η αμυντική δαπάνη αντιστοιχούσε στο 1,69% του ΑΕΠ τους (204 δις ευρώ), το 2008 στο 1,64% (201 δις ευρώ), το 2009 στο 1,68 % (194 δις

⁵⁸ Βλ. Sandler, (2008), σελ. 407.

ευρώ), το 2010 σε 1,61 % (194 δις ευρώ), το 2011 σε 1,54% (191 δις ευρώ) και το 2012 σε 1,50 % (190 δις ευρώ).⁵⁹

Τα στατιστικά αυτά στοιχεία του ΕΟΑ είναι ενδεικτικά της κατάστασης. Μας βοηθούν, να κατανοήσουμε ότι οι κύριοι δρώντες στον τομέα των αμυντικών προμηθειών εντός των κόλπων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι έξι (6) κράτη. Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Ισπανία και Σουηδία συγκεντρώνουν το 85% των δαπανών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αντιστοιχούν στο 90% της παραγωγής αμυντικού υλικού εντός της Ένωσης. Σε παγκόσμια κλίμακα, το Ηνωμένο Βασίλειο είναι η δεύτερη, μετά της ΗΠΑ, χώρα σε αμυντικές δαπάνες, ενώ και τα έξι κράτη είναι μέσα στα δεκαπέντε κορυφαία σε αμυντικές δαπάνες παγκοσμίως. Στο Ηνωμένο Βασίλειο μόνο, κατά το έτος 2006, απασχολούνταν στην αμυντική βιομηχανία 310.000 εργαζόμενοι, η παραγωγή των οποίων αντιστοιχούσε στο 3% της συνολικής βιομηχανικής παραγωγής του Ηνωμένου Βασιλείου.⁶⁰

Τα στατιστικά αυτά αποδεικνύουν ότι το μέγεθος της ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς όχι μόνο δεν είναι αμελητέο, αλλά επηρεάζει και σημαντικά όλη την οικονομική δραστηριότητα και εν γένει τα οικονομικά της Ένωσης.

Ένα διαφορετικό θέμα είναι πως κατανέμονται οι δαπάνες αυτές ανάμεσα σε έρευνα για αμυντικό εξοπλισμό, παραγωγή αμυντικού εξοπλισμού και προμήθεια αμυντικού υλικού. Ειδικώς για το 2012 το 20% της συνολικής αμυντικής δαπάνης αφορούσε προμήθεια εξοπλισμού και από αυτό το ποσό το 35% αφορούσε συνεργασίες κρατών για την προμήθεια εξοπλισμού. Η δαπάνη για την έρευνα είναι σε ιδιαίτερα χαμηλά ποσοστά και καλύπτει μόνο το 2% της συνολικής αμυντικής δαπάνης, ποσοστό εξαιρετικά χαμηλό σε σύγκριση με το αντίστοιχο της ανταγωνιστικής αμυντικής βιομηχανίας των ΗΠΑ.

Τέλος, τα στοιχεία επιβεβαιώνουν ότι τα κράτη έχουν αυξήσει τις συνεργασίες για την προμήθεια εξοπλισμού, αλλά έχουν μειώσει τις συνεργασίες στην έρευνα.

Όσον αφορά τα κράτη μέλη του ΕΟΑ για το έτος 2012 κορυφαία σε αμυντικές δαπάνες ως ποσοστό επί του ΑΕΠ τους είναι κατά σειρά το Ηνωμένο Βασίλειο (5.15%), η Εσθονία (4.58%), η Κύπρος (4.16%), η Πολωνία (4.07 %), η Βουλγαρία (3.97 %), η Γαλλία (3.44 %) και η Ελλάδα (3.34 %).⁶¹

Η παράθεση των παραπάνω βασικών αριθμητικών στοιχείων της ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς αποδεικνύει πόσο σημαντικός είναι ο τομέας των προμηθειών στον τομέα της άμυνας. Επηρεάζει καταρχήν τα δημόσια οικονομικά και μέσω αυτών όλη την οικονομία μιας χώρας. Οι επιπτώσεις τους είναι σύνθετες, καθώς λαμβάνονται υπόψη στο σχεδιασμό των κρατικών δαπανών και κατ' επέκταση της φορολογίας,

⁵⁹ Βλ. για περισσότερες λεπτομέρειες την τελευταία αναφορά του ΕΟΑ στο <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/defence-data-booklet-2012-web>

⁶⁰ *Ibid*, σελ.409-410.

⁶¹ Βλ. για λεπτομέρειες τα στοιχεία του ΕΟΑ στο <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/finance-documents/national-defence-data-2012.pdf>

ανταγωνίζονται τις επενδύσεις σε κοινωνικούς τομείς, επιβαρύνουν το ισοζύγιο πληρωμών και επιδρούν στο συνολικό ρυθμό ανάπτυξης μιας χώρας.

Σε αυτό το πλαίσιο κινείται έως σήμερα η ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία, προσπαθώντας να αναπτύξει μια εσωτερική ευρωπαϊκή αμυντική αγορά μέσα από συνεργασίες και ευρωπαϊκούς οργανισμούς και να επιβιώσει στη νέα οικονομική κατάσταση προβαίνοντας σε συγχωνεύσεις ικανές να ανταγωνιστούν τους μεγάλους αμερικανούς ανταγωνιστές.⁶²

1.3.1.2 Ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία και αμυντική βιομηχανία των ΗΠΑ

Η εξέλιξη της σύγχρονης ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας δείχνει ότι κινείται παράλληλα με την αμυντική βιομηχανία των ΗΠΑ, από την οποία επηρεάζεται και αντλεί πρότυπα οργάνωσης και λειτουργίας. Η σχέση των δυο βιομηχανιών ξεκίνησε από τη συνεργασία και σήμερα έχει καταλήξει στον ανταγωνισμό. Ο ανταγωνισμός αυτός λαμβάνει χώρα σε ευρωπαϊκό κυρίως έδαφος, αφού η ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία λόγω του σημαντικού κατακερματισμού που την χαρακτηρίζει, δεν διαθέτει ικανοποιητικό βαθμό εξωστρέφειας σε αντίθεση με αυτή των ΗΠΑ.

Αυτός ο κατακερματισμός της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας σε πολλές μικρότερες εθνικές βιομηχανίες είναι και η κύρια δομική διαφορά των δυο ανταγωνιστών και η πηγή των παθογενειών της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας. Η δομή της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας συντελεί στην απουσία οικονομικών κλίμακας, όπως αυτών που επιτυγχάνονται στις ΗΠΑ. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης παράγονται τρεις διαφορετικοί τύποι μαχητικών αεροσκαφών, δεκαέξι (16) τύποι θωρακισμένων οχημάτων και τέσσερις (4) τύποι τεθωρακισμένων αρμάτων μάχης. Οι δαπάνες για αμυντικούς εξοπλισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανέρχονται στο μισό των δαπανών των ΗΠΑ, αλλά επιτυγχάνουν μόνο το 15% των στόχων που πετυχαίνει η βιομηχανία των ΗΠΑ.⁶³ Εξάλλου το μερίδιο της αμυντικής βιομηχανίας της Ευρώπης στην παγκόσμια αμυντική αγορά βρίσκεται σε διαρκή πτώση. Την πρώτη δεκαετία του 21^{ου} αιώνα οι ετήσιοι ισολογισμοί των ευρωπαϊκών αμυντικών βιομηχανιών ανέρχονταν στα 55 δις ευρώ, αντιστοιχώντας στο 30% της παγκόσμιας παραγωγής. Ωστόσο, πριν από μια εικοσαετία τα νούμερα ήταν περίπου δυο φορές μεγαλύτερα. Το χώρο που

⁶² Δυο είναι οι μεγαλύτερες συγχωνεύσεις που έγιναν σε ευρωπαϊκό επίπεδο, BAE Systems και η EADS (European Aeronautic Defense and Space Company). Η BAE Systems δημιουργήθηκε από συγχώνευση της GEC-Marconi Electronics Systems και της British Aerospace, ενώ η EADS από συγχώνευση της Aerospatiale-Matra (Γαλλία), Daimler-Hrysler Aerospace (Γερμανία), CASA (Ισπανία) και Finmeccanica (Ιταλία).

⁶³ Βλ. Eisenhut, (2008), σελ. 584.

δημιουργείται από την πτώση αυτή τον καταλαμβάνει κυρίως η βιομηχανία των ΗΠΑ.⁶⁴

Ο ανταγωνισμός των δυο βιομηχανιών είναι εξ ορισμού δύσκολος και περιπλέκεται από το γεγονός ότι δεν υπάρχει ακόμη αναπτυγμένη εσωτερική ευρωπαϊκή αμυντική αγορά, ωστόσο βρίσκεται σε μια πορεία ολοκλήρωσης που αποθαρρύνει μεθόδους κρατικού προστατευτισμού. Σε αντίθεση τέτοιες πρακτικές προστατευτισμού υιοθετούνται ευκολότερα από τις ΗΠΑ και δίνουν συγκριτικό πλεονέκτημα στην βιομηχανία τους, καθώς οι κρατικοί πόροι είναι θεωρητικά ανεξάντλητοι. Γενικώς η ρύθμιση της αμυντικής βιομηχανίας των ΗΠΑ και η εφαρμογή πολιτικών αποφάσεων σε αυτή είναι πολύ ευκολότερη από αυτή της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας, αφού στην μια περίπτωση μιλάμε για ενιαίο κράτος, ενώ στην άλλη για ένωση κρατών που βαίνει ακόμη προς την πολιτική και οικονομική ολοκλήρωση και βρίσκεται εν μέσω μακροχρόνιας περιόδου μετασχηματισμού. Έτσι, οι συνενώσεις αμερικανικών εταιριών δημιούργησαν οικονομικούς κολοσσούς στο χώρο της άμυνας. Το 1997 συγχωνεύθηκαν τέσσερις (4) αμερικάνικες εταιρίες, οι Lockheed Martin, Boeing, Northrop Grumman και Raytheon, δημιουργώντας μια συνένωση που αντιστοιχεί στο 30% της αμυντικής αγοράς των ΗΠΑ.⁶⁵

Σε σύγκριση με τις ΗΠΑ η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν διαθέτει ενιαίο ευρωπαϊκό στρατό, αεροπορία ή ναυτικό γεγονός που δυσχεραίνει τη διαδικασία για δημιουργία εσωτερικής αμυντικής αγοράς. Ακόμη περισσότερο η ύπαρξη τόσων ευρωπαϊκών εθνικών στρατών όσα και τα κράτη μέλη έχει ως αποτέλεσμα την παράλληλη θέσπιση πολλαπλών διαφορετικών ρυθμίσεων στον τομέα της άμυνας. Με τον τρόπο αυτό δυσκολεύεται εξαιρετικά η συνεργασία, ενώ αυξάνονται τα κόστη παραγωγής που μετακυλίνουνται στην τελική τιμή πώλησης.⁶⁶ Η έλλειψη συνεργασιών στον ευρωπαϊκό χώρο αποδεικνύεται ιδιαίτερα σημαντική όσον αφορά την έρευνα και τεχνολογία. Τα ευρωπαϊκά κράτη αναπτύσσουν παράλληλα προγράμματα έρευνας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι τα μαχητικά αεροσκάφη. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση παράγονται τρία διαφορετικά, Gripen από τη Σουηδία, Rafale από το Ηνωμένο Βασίλειο και το Eurofighter Typhoon (συνεργασία τεσσάρων κρατών). Το αποτέλεσμα είναι να απαιτούνται τρία διαφορετικά κονδύλια για παραγωγή και έρευνα, ενώ η παραγωγή γίνεται σε μικρότερη κλίμακα.⁶⁷ Γίνεται δεκτό ότι τα αποτελέσματα θα ήταν πολύ καλύτερα εάν παραγόταν ένα ενιαίο προϊόν. Βέβαια μελέτες δείχνουν ότι ακόμη και μέσα από συνεργασίες η παραγωγή σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα ήταν πολύ μικρότερη από την παραγωγή των ΗΠΑ σε αεροσκάφη τύπου F-16.

⁶⁴ *Ibid*, σελ.584, υποσ. 44.

⁶⁵ Βλ. **Hartley**, σελ. 8.

⁶⁶ Βλ. **Hartley**, (2003), σελ. 109-110.

⁶⁷ *Ibid*, σελ.110.

Όλα τα στοιχεία της σύγκρισης των δυο βιομηχανιών αποδεικνύουν ότι η ανάπτυξη εσωτερικής ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς είναι κρίσιμη παράμετρος στην διεκυστίνδα που έχει ξεκινήσει τις τελευταίες δεκαετίες ανάμεσα σε Ευρώπη και ΗΠΑ. Οι εταιρίες υψηλής τεχνολογίας, όπως είναι αυτές του χώρου της άμυνας, έχουν ανάγκη από την ανάπτυξη ανοικτής αγοράς που ευνοεί τη διάχυση της γνώσης και της καινοτομίας, στοιχείων απαραίτητων στην αμυντική βιομηχανία. Αυτός είναι και ένας τρόπος να βοηθηθούν οι ευρωπαϊκές εταιρίες και να σταθούν επί ίσοις όροις απέναντι σε διεθνείς ανταγωνιστές τους, όπως οι εταιρίες από τις ΗΠΑ, που απολαμβάνουν μεγαλύτερη υποστήριξη από τις κυβερνήσεις τους.

Μελέτες που έχουν γίνει καταδεικνύουν το ιδιαίτερα χαμηλό ποσοστό των ευρωπαϊκών κρατών σε διπλώματα ευρεσιτεχνίας και σε δραστηριότητες έρευνας και ανάπτυξης της τεχνολογίας. Οι αμυντικές βιομηχανίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξειδικεύονται στη μεσαία-υψηλή τεχνολογία και στις ήδη εδραιωμένες βιομηχανίες εντάσεως κεφαλαίου.⁶⁸ Κατά αναλογία παρουσιάζουν υστέρηση σε τομείς όπως η ηλεκτρονική, η νανοτεχνολογία, η βιοτεχνολογία στους οποίους επενδύει η αμυντική βιομηχανία των ΗΠΑ. Αξίζει να επισημάνουμε ότι πέρα από τον αμυντική παραγωγή, οι τομείς αυτοί κομίζουν γνώση και την διαχέουν και στην υπόλοιπη βιομηχανία, ενώ αναπτύσσονται συνεχώς και παρουσιάζουν συνεχόμενη μεγέθυνση της παραγωγικότητάς τους.

Αυτή τη στιγμή το 90% της παραγωγής αμυντικού υλικού στην Ευρωπαϊκή Ένωση πραγματοποιείται από έξι (6) χώρες, Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Ισπανία και Σουηδία, Ωστόσο καμία από αυτές δεν μπορεί να αναλάβει εξ ολοκλήρου την παραγωγή μιας πλήρους σειράς σύγχρονων οπλικών συστημάτων ικανών να εξοπλίσουν ένα στρατό. Αντίθετα οι συγχωνεύσεις στις οποίες προέβησαν οι αμερικάνικες αμυντικές εταιρίες, δημιούργησαν πολλοί ισχυρούς ανταγωνιστές οι οποίοι κυριαρχούν επί των μικρο-μεσαίων ευρωπαϊκών επιχειρήσεων.⁶⁹ Η δημιουργία μιας εσωτερικής ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς φαίνεται πως είναι μονόδρομος για την επιβίωση της ευρωπαϊκής βιομηχανίας και προς τα εκεί κινείται όλη η προσπάθεια για το νέο ρυθμιστικό πλαίσιο για τις δημόσιες προμήθειες στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας.

1.3.2 Ο σχεδιασμός των αμυντικών προμηθειών

Η άμυνα και η ασφάλεια αποτελούν δημόσια αγαθά. Προσφέρονται χωρίς δυνατότητα επιλεκτικού αποκλεισμού ομάδων ή ατόμων από το να καρπωθούν τα οφέλη τους. Υπό το πρίσμα αυτό είναι κρατική υποχρέωση να παρέχονται οι βέλτιστες δυνατές υπηρεσίες στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και για αυτό

⁶⁸ Βλ. Μπακόπουλος-Λελίδης, (2013), σελ. 124-125.

⁶⁹ *Ibid*, σελ.251-252.

απαιτείται οπωσδήποτε μια κρατική πολιτική και ένας στρατηγικός αμυντικός σχεδιασμός.⁷⁰

Μια ευρωπαϊκή στρατηγική σχεδιασμού των αμυντικών προμηθειών πρέπει να λάβει πολλούς παράγοντες υπόψη της για να είναι αποτελεσματική. Ως σημείο εκκίνησης τίθεται το γεγονός ότι πρόκειται για ένα σημαντικό τμήμα των δημόσιων οικονομικών με δική του αυτόνομη δυναμική που συμπαρασύρει και αλληλεπιδρά και με άλλους τομείς της οικονομίας. Ως εκ τούτου ο γνώμονας οποιασδήποτε σχεδιαζόμενης πολιτικής θα είναι η επίτευξη του μέγιστου δυνατού οφέλους για τον ευρωπαϊό φορολογούμενο στη βάση της λογικής κόστους-οφέλους. Αυτό που δαπανάται πρέπει να παράγει τα βέλτιστα δυνατά αποτελέσματα.

Μέχρι πρόσφατα ο σχεδιασμός της προμήθειας αμυντικών εξοπλισμών γινόταν στη λογική της επίτευξης αμυντικών ισορροπιών ανάμεσα σε κράτη. Σήμερα η αλλαγή των διεθνών δεδομένων δημιούργησε απειλές που δεν είναι εύκολα προσδιορίσιμες, οι οποίες σε συνδυασμό με την ανάπτυξη ανθρωπιστικής δράσης σε περιοχές κρίσεων περιπλέκουν ιδιαίτερα το θέμα του απαιτούμενου σχεδιασμού σε σχέση με τους στόχους που πρέπει να καλυφθούν.⁷¹ Το δύσκολο κομμάτι σε όλο αυτό το εγχείρημα είναι ότι ο σχεδιασμός πρέπει να ισοζυγιστεί και με θέματα όπως η διατήρηση της ανταγωνιστικότητας της αμυντικής βιομηχανίας, η τήρηση του ηθικού κώδικα στην παραγωγή και εμπορία εξοπλισμών, η ασφάλεια της εφοδιαστικής αλυσίδας και των προμηθειών και τέλος η διάκριση της εθνικής δικαιοδοσίας απέναντι στην ευρωπαϊκή στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας. Όλα είναι ζητήματα εξαιρετικά λεπτά, με κορυφαίο ίσως το τελευταίο το οποίο άλλωστε αποτέλεσε ζήτημα προστριβών ανάμεσα στα ευρωπαϊκά κράτη και στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Εξάλλου η ανάπτυξη κοινής ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και η προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στον τομέα αυτό επιβάλλει τον προσεκτικότερο σχεδιασμό των αμυντικών προμηθειών. Η ανάληψη επιχειρησιακής δράσης από πολυεθνικά σώματα όπως Eurocorps, Eurofor, Euromarfor απαιτεί για λόγους αποτελεσματικότητας να υπάρχουν κοινές προμήθειες εξοπλισμών που να ευνοούν τη διαλειτουργικότητα. Οι διάφορες εθνικές μονάδες που θα απαρτίζουν τα πολυεθνικά αυτά σώματα πρέπει να είναι εξοπλισμένες με όσο το δυνατόν παρόμοιο εξοπλισμό.

Τέλος, ο οποιοσδήποτε σχεδιασμός για τις ευρωπαϊκές αμυντικές δαπάνες οφείλει να λάβει υπόψη και το διεθνές περιβάλλον και τη θέση της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας σε αυτό. Η κατακερματισμένη σήμερα αμυντική βιομηχανία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να επιβιώσει στο διεθνές περιβάλλον ωθείται σε διατλαντικές συμμαχίες. Αναζητά την βοήθεια των ισχυρών ανταγωνιστών της από τις ΗΠΑ οι οποίοι πλεονεκτούν έναντι των ευρωπαϊκών εταιριών και από άποψη

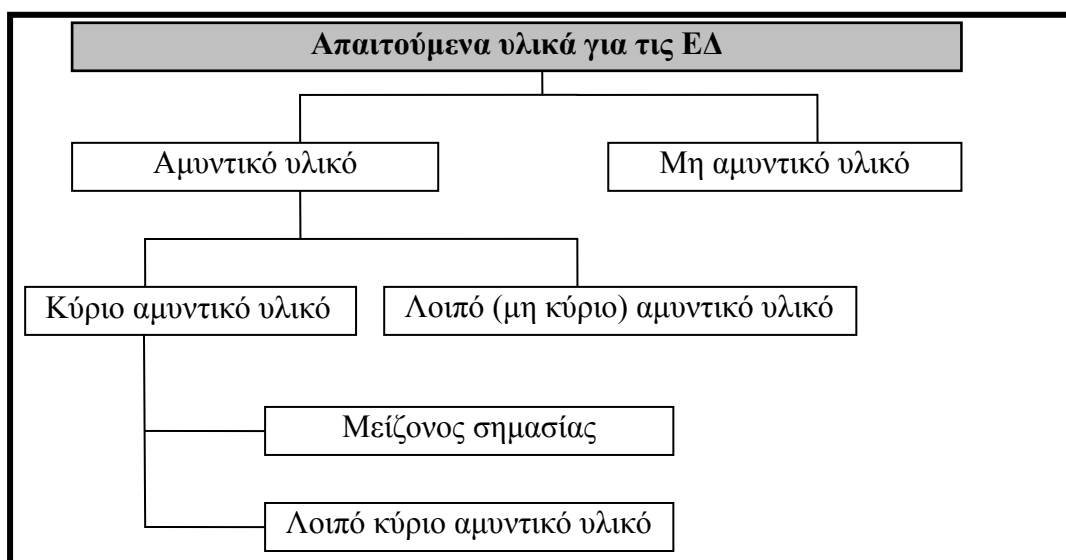
⁷⁰ Βλ. **Μπακόπουλος-Λελίδης, (2013)**, σελ. 306.

⁷¹ Βλ. **Sandler, (2008)**, σελ 419.

οικονομικού μεγέθους και από άποψη τεχνολογίας. Στην ουσία δημιουργούνται σχήματα που δίνουν πρόσβαση στις αμερικάνικες εταιρίες στην ευρωπαϊκή αγορά. Μέσω κοινοπραξιών μεταξύ αμερικανικών και ευρωπαϊκών εταιριών οι πρώτες διεισδύουν εμμέσως στην ευρωπαϊκή αγορά υποσκάπτοντας την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας.⁷²

Είναι προφανές λοιπόν ότι απαιτείται ένας κεντρικός συντονισμένος σχεδιασμός της στρατηγικής των αμυντικών προμηθειών που θα βοηθήσει τις ευρωπαϊκές αμυντικές εταιρίες να εκμεταλλευτούν στο έπακρο τις δυνατότητές τους και θα πετύχει την καλύτερη σχέση ποιότητας-τιμής για τον ευρωπαίο φορολογούμενο. Η τάση της οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι να εντάξει τα θέματα αυτά στο ευρύτερο πλαίσιο της ευρωπαϊκής βιομηχανικής πολιτικής εφαρμόζοντας συγκεκριμένες μεθοδολογίες στο σχεδιασμό προμηθειών. Το ίδιο, κατ' αναλογία απαιτείται να πράξουν και οι εθνικές κυβερνήσεις.

Ο σχεδιασμός της στρατηγικής για τις προμήθειες στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας έχει κατά βάση ως σκοπό να καλύπτει τις απαιτήσεις των ενόπλων δυνάμεων. Οι απαιτήσεις αυτές δεν είναι όλες του ίδιου επιπέδου και της ίδιας βαρύτητας. Έτσι, το υλικό που χρειάζονται οι ένοπλες δυνάμεις για να λειτουργήσουν με ασφάλεια διακρίνεται σε αμυντικό και μη αμυντικό υλικό, ενώ περαιτέρω το αμυντικό υλικό διακρίνεται σε αμιγώς αμυντικό και σε λοιπό (μη κύριο) αμυντικό υλικό. Τέλος, το κύριο αμυντικό υλικό μπορεί να διακριθεί σε μείζονος σημασίας και σε λοιπό κύριο αμυντικό υλικό. Συγκεντρωτικά μπορούμε να απεικονίσουμε τις απαιτήσεις των Ενόπλων Δυνάμεων σε υλικά όπως φαίνεται στον παρακάτω πίνακα.



Πίνακας απεικόνισης απαιτούμενων υλικών για τις ΕΔ

⁷² Βλ. Μπακόπουλος-Λελίδης, (2013), σελ. 119-120.

Το ενδιαφέρον των προμηθειών συγκεντρώνεται στο κύριο αμυντικό υλικό, αυτό δεν σημαίνει όμως ότι τα υπόλοιπα υλικά είναι αμελητέας ποσότητας. Ως κύριο αμυντικό υλικό αναφέρονται τα οπλικά συστήματα και οι εξοπλισμοί μείζονος σημασίας, τα πυρομαχικά, ο φορητός οπλισμός, τα εκρηκτικά κ.α. Αντίστοιχα ως λοιπό αμυντικό υλικό θεωρούνται τα ανταλλακτικά των οπλικών συστημάτων, εξοπλισμοί διοικητικής φύσης όπως μηχανήματα, όργανα, αναλώσιμα υλικά, καύσιμα, ελαιολιπαντικά, ιματισμός κ.α.

Διευκρινίζουμε ότι την διάκριση που κάνουμε εδώ δεν την υιοθετεί στα νομοθετικά της κείμενα η Ευρωπαϊκή Ένωση, ωστόσο γίνεται εν τοις πράγμασι ως απαραίτητη προϋπόθεση για ένα σχεδιασμό των προμηθειών στον τομέα της άμυνας.⁷³ Μόνο έχοντας υπόψη τη βασική αυτή διάκριση στις απαιτήσεις για προμήθειες υλικού σχετιζόμενου με την άμυνα και την ασφάλεια μπορεί να αναπτύξει κανείς μια μεθοδολογία σχεδιασμού για την κάλυψη των απαιτήσεων.

Κομβικός άξονας της μεθοδολογίας αυτής είναι η λογική ότι όσον αφορά το κύριο αμυντικό υλικό τουλάχιστον, έχει περιορισμένο κύκλο ζωής.⁷⁴ Πέρα από αυτό λαμβάνονται υπόψη μια πληθώρα παραμέτρων όπως η επιθυμητέα επιχειρησιακή διαθεσιμότητα, ο κύκλος ζωής, τα αποθέματα ασφαλείας, η εν συνεχεία υποστήριξη (Follow on Support/FoS)⁷⁵ κ.α. Η εν συνεχεία υποστήριξη των οπλικών συστημάτων αποτελεί το 70%-80% του κόστους έναντι του 30%-20% που αποτελεί η προμήθεια τους, ενώ ο μέσος όρος διάρκειας ζωής των εν λόγω συστημάτων είναι μια εικοσιπενταετία.⁷⁶

Η μέθοδος που λαμβάνει υπόψη όλες τις παραμέτρους και προσπαθεί να ισορροπήσει κόστος και ποιότητα είναι αυτή της Ισορροπής Στοχοθέτησης (Balanced Scorecard/BSC). Είναι μια μέθοδος που βασίζεται σε ένα σύστημα μετρήσεων δεικτών απόδοσης, μέσω του οποίου καταγράφονται οι απαιτήσεις, παρακολουθείται η ομαλή υλοποίηση των επιχειρησιακών σχεδίων και κατανέμει αποδοτικά τους διαθέσιμους πόρους.⁷⁷ Η αποδοτική κατανομή των πόρων πρέπει να βασίζεται σε μια ανάλυση κόστους-οφέλους, με σκοπό την επίτευξη του άριστου αποτελέσματος.

Τελικώς κάθε σχεδιασμός των δημοσίων προμηθειών του τομέα της άμυνας και της ασφάλειας οφείλει να απαντάει επιτυχημένα στις ερωτήσεις πότε, τι και από ποιον πρέπει να γίνει η προμήθεια, με ποια διαδικασία και με ποια κριτήρια. Πολλές

⁷³ *Ibid*, σελ.17-19.

⁷⁴ Είναι η μεθοδολογία του Safe Fail, όπως αναφέρεται και στη διεθνή βιβλιογραφία. Τα υλικά έχουν προσδιορισίμους χρόνους ασφαλούς λειτουργίας μετά την πάροδο των οποίων χάνουν την λειτουργικότητα τους. Παραμένουν αξιόπιστα και χρηστικά για το χρονικό αυτό διάστημα που δίνει ως διάρκεια ζωής ο κατασκευαστής (Mean Time Between Failure/MTBF). Βλ. **Μπακόπουλος-Λελίδης, (2013)**, υποσ. 2.

⁷⁵ Πρόκειται για την υποστήριξη που παρέχεται μετά την παρέλευση του διαστήματος της αρχικής υποστήριξης των συστημάτων.

⁷⁶ Βλ. **Μπακόπουλος-Λελίδης, (2013)**, σελ.27.

⁷⁷ *Ibid*, σελ.28-29.

σκοπιμότητες υποκρύπτονται και στην διεύρυνση των κριτηρίων επιλογής τα οποία κάποιες φορές δεν σχετίζονται στενά μόνο με την προμήθεια, αλλά λαμβάνουν υπόψη και άλλους παράγοντες της οικονομίας όπως η ευρύτερη οικονομική ανάπτυξη και αύξηση της απασχόλησης.⁷⁸ Ειδικώς, όμως σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης ένας κεντρικός σχεδιασμός πρέπει οπωσδήποτε να ενθαρρύνει τις συνεργασίες μεταξύ ευρωπαϊκών εταιριών του αμυντικού χώρου, αλλά και τις συνεργασίες στην προμήθεια εξοπλισμών, ώστε να υπάρξουν τα οφέλη των οικονομιών ευρείας κλίμακας.⁷⁹

⁷⁸ Βλ. **Hartley**, σελ. 3.

⁷⁹ **Hartley**, (2003), σελ. 111.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Το ευρωπαϊκό ρυθμιστικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας

2.1 Εισαγωγή

2.1.1 Εφαρμογή των γενικών αρχών δημοσίων συμβάσεων στις αμυντικές προμήθειες

Το 1957 έξι (6) ευρωπαϊκά κράτη⁸⁰ αποφάσιζαν ότι μια ισχυρή οικονομική ένωση θα αποτελούσε παράγοντα σταθερότητας και εγγύηση ειρήνης και ευημερίας στην ταλαιπωρημένη από τους πολέμους Ευρώπη. Με τη Συνθήκη της Ρώμης δημιούργησαν την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ). Από τότε μέχρι σήμερα, ύστερα από έξι σχεδόν δεκαετίες, το όραμα μιας ισχυρής οικονομικά Ευρώπης δοκιμάστηκε πολλές φορές, ωστόσο επέζησε και σήμερα αφορά πλέον είκοσι επτά (27) ευρωπαϊκά κράτη και πεντακόσια (500) περίπου εκατομμύρια πολίτες που μέσα από το οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) αγωνίζονται για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Η καρδιά του ευρωπαϊκού οικοδομήματος από την πρώτη στιγμή της δημιουργίας του μέχρι και σήμερα υπήρξε η εσωτερική ευρωπαϊκή αγορά. Η πλειονότητα των πολιτικών και των ρυθμίσεων της ΕΕ περιστρέφεται γύρω από τη δημιουργία της και την εμβάθυνσή της. Η ελεύθερη χωρίς διασυννοριακούς περιορισμούς εντός της ΕΕ διακίνηση κεφαλαίων, εργαζομένων, υπηρεσιών και αγαθών αποτελεί αξίωμα της ευρωπαϊκής ιδέας και το κλειδί για την επιτυχή εφαρμογή του είναι να καθιερωθούν οι αρχές του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού σε όλες τις πτυχές της οικονομικής δραστηριότητας.

Ένας από τους πιο σημαντικούς παράγοντες που δημιουργούσαν προσκόμματα στον ανταγωνισμό υπήρξαν οι ίδιες οι εθνικές κυβερνήσεις. Με τις πολυάριθμες παρεμβάσεις ευκαίρως και ακαίρως ασκούσαν πιέσεις που στην πραγματικότητα στρέβλωναν τον ανταγωνισμό. Ωστόσο, τα όργανα της ΕΕ δεν ήταν διατεθειμένα να εγκαταλείψουν το πεδίο του ελεύθερου ανταγωνισμού στις ορέξεις των κρατών μελών ακριβώς διότι είχε κριθεί ως ένας από τους πιο κρίσιμους στόχους για την επιτυχία του ευρωπαϊκού οράματος. Προσπάθησαν να εισάγουν ρυθμίσεις για όλες τις οικονομικές δραστηριότητες που να εγγυώνται την λειτουργία της ευρωπαϊκής αγοράς με τρόπο που εξασφαλίζει τον ανταγωνισμό. Το πρόκριμα αυτών των ρυθμίσεων δεν ήταν να εξασφαλισθούν θέσεις εργασίας ή καλύτερες τιμές, αλλά ήταν πάντοτε η

⁸⁰ Τα κράτη αυτά ήταν το Βέλγιο, η Γαλλία, η Δυτική Γερμανία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο και η Ολλανδία.

προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού.⁸¹ Όλα τα άλλα οφέλη θα ερχόταν μέσα από την καθιέρωση του ελεύθερου και ανοθέτου ανταγωνισμού.

Παραδοσιακά, ένας τομέας της οικονομικής δραστηριότητας που αντιστεκόταν επιμόνως στην εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού υπήρξαν οι δημόσιες συμβάσεις. Τα κράτη θεωρούσαν περίπου σαν αποκλειστικό δικαίωμα τους να πράττουν κατά τη βούληση τους σε θέματα δημοσίων προμηθειών. Δεν μπορούσε να γίνει αντιληπτό ότι δεν θα μπορούσαν να διαθέτουν τους κρατικούς πόρους όπως αυτά έκριναν μέσα από τις δικές τους διαδικασίες. Αρνούνταν να συμβιβαστούν με την επέμβαση της ΕΕ στην σφαίρα της εθνικής τους κυριαρχίας. Όμως επρόκειτο για κορυφαίο ζήτημα της ευρωπαϊκής πολιτικής και για το λόγο αυτό η επιμονή της ΕΕ και κυρίως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ήταν αδιάκοπη και μεθοδική. Η προσπάθεια αυτή συνεπικουρούμενη και από αποφάσεις του Δικαστηρίου κατέληξε σε δυο βασικές οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις, την 2004/18 και την 2004/17, οι οποίες συγκέντρωναν την πεμπτουσία των ρυθμίσεων που η μακρόχρονη εμπειρία έδειξε ότι ήταν απαραίτητες για την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού, δηλαδή τη δημιουργία εσωτερικής ευρωπαϊκής αγοράς, στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.⁸²

Οι ρυθμίσεις των οδηγιών αυτών αναφερόταν στο σύνολο του τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Υπήρχε όμως ένα υποσύνολο τους που ο ευρωπαίος νομοθέτης έκρινε σκόπιμο να αναφερθεί ειδικά σε αυτό. Στο άρθρο 10 της οδηγίας 2004/18 αναφέρεται συγκεκριμένα ότι οι ρυθμίσεις της οδηγίας εφαρμόζονται και στις δημόσιες συμβάσεις του τομέα της άμυνας και της ασφάλειας. Η διάταξη αυτή αποτέλεσε σαφώς εκφρασμένη βούληση του ευρωπαίου νομοθέτη να εντάξει, στο μέτρο του δυνατού, τις αμυντικές προμήθειες στο οικοδόμημα της ευρωπαϊκής αγοράς. Όμως η ανάγκη να δηλωθεί αυτό σε ξεχωριστό πρόσθετο άρθρο της οδηγίας δεν μπορεί να σημαίνει τίποτε άλλο από το ότι ο τομέας αυτός είναι ιδιαίτερος και πιθανώς να χρήζει συμπληρωματικών ρυθμίσεων. Δεν θα μπορούσε άλλωστε να είναι διαφορετικά, αφού οι αμυντικές προμήθειες αφορούν τον πιο σκληρό πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας, καθώς από αυτές εξαρτάται η προστασία της εδαφικής ακεραιότητας του κράτους και της εθνικής ασφάλειας. Και αν τα κράτη ήταν απρόθυμα να εκχωρήσουν σε θέματα δημοσίων συμβάσεων την αρμοδιότητα τους στην ΕΕ, στα ζητήματα των αμυντικών προμηθειών προέβαλαν ακόμη πιο σθεναρή αντίσταση.

Στην προσπάθεια τους αυτή χρησιμοποίησαν ως βασικό τους όπλο την ίδια την Συνθήκη. Έτσι, προβάλλοντας το άρθρο 296 της ΣΕΚ και αργότερα το άρθρο 346

⁸¹ Βλ. μεταξύ άλλων και αποφάσεις **C-27/98 Fracasso και Leitschutz** (Απόφαση της 16-09-1999, Συλλογή 1999, σελ. I-5697), σκ. 26, **C-285/99 Lombardini και Mantovani** (Απόφαση της 27-11-2001, Συλλογή 2001, σελ. I-9233), σκ.34 και **C-470-99 Universale-Bau κλπ.** (Απόφαση της 12-12-2002, Συλλογή σελ. I-11617), σκ.89.

⁸² Βλ. **Sandler, (2008)**, σελ. 377-380.

ΣΛΕΕ⁸³ για μακρύ χρονικό διάστημα αρνούσαν να εφαρμόσουν τις γενικές ρυθμίσεις περί δημοσίων συμβάσεων. Η αλήθεια είναι ότι και το Δικαστήριο υπήρξε διστακτικό στην ερμηνεία και αποσαφήνιση των εν λόγω άρθρων και όποτε έφτανε ενώπιον του κάποια υπόθεση στην οποία εμπλεκόταν και τα άρθρα αυτά απέφευγε να τα ερμηνεύσει. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια με σωρεία αποφάσεων ερμήνευσε αναλυτικά την δυνατότητα που δίνουν οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις θεσπίζοντας νομολογιακά προϋποθέσεις για την εφαρμογή τους και εξαλείφοντας σχεδόν τις δυνατότητες καταχρηστικής επίκλησής τους.

Η ιδιαιτερότητα των δημοσίων συμβάσεων στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας ανάγκασε τα ευρωπαϊκά όργανα να αναλάβουν πρωτοβουλίες για την εισαγωγή επιπλέον ρυθμίσεων. Στην ουσία οι γενικές αρχές περί δημοσίων συμβάσεων γίνονται αποδεκτές, πράγμα που σημαίνει ότι και οι αμυντικές προμήθειες πρέπει να ενταχθούν στο χώρο της εσωτερικής ευρωπαϊκής αγοράς, όμως αναγνωρίζεται η δυνατότητα για την εξαίρεση τους από κάποιες γενικές διαδικασίες περί δημοσίων συμβάσεων, εφόσον αυτό προβλέπεται από ρητές ρυθμίσεις. Επί παραδείγματι, γενική αρχή των δημοσίων συμβάσεων επιβάλλει υποχρέωση δημοσιότητας καθ' όλη τη διαδικασία σύναψής τους. Ωστόσο, για κάποια ευαίσθητη αμυντική προμήθεια που δικαιολογείται η τήρηση του απορρήτου της σύναψής της είναι δυνατόν να καμφθεί η εφαρμογή της αρχής της δημοσιότητας με επίκληση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ.⁸⁴ Η αρχή της δημοσιότητας στις δημόσιες συμβάσεις αποτελεί έκφανση της γενικότερης αρχής της διαφάνειας η οποία διακρίνεται από την αρχή της εμπιστευτικότητας ή μυστικότητας. Η αρχή της διαφάνειας διέπει την κάθετη σχέση ανάμεσα στον ανάδοχο (δημόσιο) και στον προμηθευτή, και όχι την οριζόντια σχέση μεταξύ προμηθευτών που υποβάλλουν προσφορές σε ένα δημόσιο διαγωνισμό. Μεταξύ τους ισχύει η αρχή της εμπιστευτικότητας που επιβάλλεται, υπό προϋποθέσεις προκειμένου να τηρηθεί το επαγγελματικό απόρρητο.⁸⁵ Ζητήματα σαν και αυτό μπορεί να συναντώνται σχετικά αραιά στις υπόλοιπες δημόσιες συμβάσεις, αλλά είναι αρκετά συχνά στις αμυντικές προμήθειες.⁸⁶

Παρά τις όποιες δυνατότητες για εξαίρεση από τις γενικές ρυθμίσεις ο κανόνας είναι ότι οι γενικές αρχές των δημοσίων συμβάσεων εφαρμόζονται και στις συμβάσεις του τομέα της άμυνας. Ειδικά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν δέχεται καμία υποχώρηση επ' αυτού. Μάλιστα σε Ερμηνευτική Ανακοίνωση που εξέδωσε το 2006 με σκοπό να αποσαφηνίσει τις εφαρμοζόμενες στις δημόσιες συμβάσεις γενικές αρχές, διατύπωσε την άποψη ότι οι γενικές αρχές δημοσίων συμβάσεων εφαρμόζονται σε όλες τις

⁸³ Το άρθρο 346 ΣΛΕΕ επανέλαβε αυτολεξεί το άρθρο 296 ΣΕΚ. Στην λογική αυτή όλα τα επιχειρήματα που χρησιμοποιήθηκαν για το ένα άρθρο ισχύουν προφανώς και για το άλλο.

⁸⁴ Βλ. απόφαση Γενικού Δικαστηρίου T-258/06, υπόθεση Γερμανία vs Επιτροπής, σκ.139-142.

⁸⁵ Βλ. **Μαρίνος, (2011)**.

⁸⁶ Βλ. χαρακτηριστικά την υπόθεση **C-450/2006, Varec SA vs Βελγικού Δημοσίου**, της 14-02-2008 και **Οικονόμου, (2009β)**, με σχόλια επ' αυτής.

δημόσιες συμβάσεις, επομένως και στις αμυντικές, ακόμη και στις συμβάσεις κάτω του ορίου, δηλαδή στις συμβάσεις που λόγω του ποσού τους δεν υπάγονται στο ρυθμιστικό πεδίο των οδηγιών 2004/18 και 2004/17.⁸⁷ Στην επιχειρηματολογία της προχώρησε ένα βήμα παρά πέρα και μίλησε για υποχρέωση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου να ελέγχει την εφαρμογή των γενικών αρχών ακόμη και στις συμβάσεις κάτω του ορίου.⁸⁸ Αναλογικά με τις λοιπές δημόσιες συμβάσεις, ομοίως και στις δημόσιες συμβάσεις του τομέα της άμυνας και της ασφάλειας ισχύει η ίδια αρχή με βάση την οποία σε όλες τις σχετικές συμβάσεις ακόμη και σε αυτές που βρίσκονται κάτω από τα όρια της οδηγίας 2009/81 ισχύουν οι γενικές αρχές περί δημοσίων συμβάσεων την εφαρμογή των οποίων οφείλει να ελέγχει το ΔΕΕ.⁸⁹

Η παραπάνω άποψη δεν συνιστά απλώς θέση της Επιτροπής, αλλά αποτελεί πια νομολογία. Η Γερμανία αντιδρώντας σε όλο το πνεύμα της Ερμηνευτικής Ανακοίνωσης προσέφυγε στο Δικαστήριο το οποίο αποφάνθηκε ότι πράγματι οι γενικές αρχές δημοσίων συμβάσεων εφαρμόζονται κατά αναλογία και στις συμβάσεις κάτω του ορίου.⁹⁰ Από αυτές τις γενικές αρχές μπορεί να υπάρξει εξαίρεση μόνο όμως εάν προβλέπεται σε ρύθμιση του πρωτογενούς ή του δευτερογενούς δικαίου, όπως είναι η εξαίρεση της ρήτρας ασφαλείας του άρθρου 346 ΣΛΕΕ.

Εν κατακλείδι, οι γενικές αρχές των δημοσίων συμβάσεων, όπως αυτές της διαφάνειας⁹¹, της δημοσιότητας της ίσης μεταχείρισης εφαρμόζονται και στις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας, τηρουμένων βέβαια των αναλογιών.

2.1.2 Επισκόπηση του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού πλαισίου για τις αμυντικές προμήθειες

Όπως προειπώθηκε, οι δημόσιες συμβάσεις του τομέα της άμυνας και της ασφάλειας αποτελούν υποσύνολο των δημοσίων συμβάσεων και εφαρμόζονται σε αυτές όλες οι γενικές αρχές περί δημοσίων συμβάσεων, όπως η αρχή της μη διάκρισης λόγω εθνικότητας, η αρχή της ελεύθερης διακίνησης αγαθών και υπηρεσιών και η

⁸⁷ **Ερμηνευτική Ανακοίνωση COM (2006) 779** της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 7ης Δεκεμβρίου 2006 για την εφαρμογή του άρθρου 296 της Συνθήκης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών που αφορούν την άμυνα

⁸⁸ Βλ. **Sandler, (2011)**, σελ. 393-394.

⁸⁹ Βλ. **Andresen, (2011)**, υποσημείωση 40.

⁹⁰ Βλ. απόφαση Γενικού Δικαστηρίου **T-258/06 Γερμανία κατά Επιτροπής**, σκ.100,111 και 133.

⁹¹ Αξίζει να σημειωθεί ότι από καθαρά οικονομικής απόψεως η αρχή της διαφάνειας των δημοσίων συμβάσεων είναι εκ διαμέτρου αντίθετη με την λειτουργικότητα τους. Το άθροισμα των δυο (διαφάνεια-λειτουργικότητα) είναι ίσο με τη μονάδα. Αυτό σημαίνει ότι όταν αυξάνεται η μια μειώνεται ισόποσα η άλλη και το αντίστροφο. Όπως όμως έχει επισημανθεί και παραπάνω ο σκοπός των ρυθμίσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού και όχι το άριστο οικονομικό αποτέλεσμα. Βλ. **Μπακόπουλος-Λελίδης, (2013)**, σελ.33.

αρχή της ελευθερίας εγκατάστασης.⁹² Όπως είναι γνωστό η νομική βάση των γενικών αυτών αρχών εδράζεται στο πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πιο συγκεκριμένα, η αρχή της ίσης μεταχείρισης ή πιο σωστά της απαγόρευσης διακρίσεων λόγω εθνικότητας καθιερώνεται με το άρθρο 18 ΣΛΕΕ. Με την αρχή αυτή τίθεται η βάση του πλαισίου για τις αμυντικές προμήθειες και γύρω από αυτή προστίθενται και οι υπόλοιπες βασικές αρχές. Με το άρθρο 34 ΣΛΕΕ θεσπίζεται η ελεύθερη διακίνηση αγαθών, ενώ με το άρθρο 49 ΣΛΕΕ η ελευθερία εγκατάστασης.⁹³

Εκτός από τις γενικές αυτές αρχές των οποίων η νομική βάση εντοπίζεται στο πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι αμυντικές προμήθειες διέπονται και από πρόσθετες γενικές αρχές οι οποίες θεσπίστηκαν νομολογιακά από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέτοιες είναι η αρχή της ίσης μεταχείρισης, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της διαφάνειας και της αναλογικότητας. Ειδικώς ως προς την αρχή της ίσης μεταχείρισης το Δικαστήριο έκρινε ότι βρίσκεται στον πυρήνα του δικαίου δημοσίων συμβάσεων, διότι συντελεί στη δημιουργία ενός πλαισίου που εξασφαλίζει σε όλους τους προμηθευτές πρόσβαση στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων όλων των κρατών μελών ανεξάρτητα από την εθνικότητά τους.⁹⁴ Μάλιστα σύμφωνα με το Δικαστήριο οι γενικές αρχές περί δημοσίων συμβάσεων τυγχάνουν εφαρμογής ακόμη και στις δημόσιες συμβάσεις που βρίσκονται κάτω από το όριο των ρυθμίσεων του δευτερογενούς δικαίου. Δέχεται ότι οι γενικές αρχές σχηματίζουν ένα δίκτυο η εφαρμογή του οποίου αποτελεί απαραίτητο όρο για την επίτευξη ενός από τους βασικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή την προστασία του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού.

Οι παραπάνω παραδοχές δεν αποτελούσαν αξίωμα που γινόταν αποδεκτό από όλες τις πλευρές εξ αρχής. Για μεγάλο χρονικό διάστημα μετά την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων παρέμενε εκτός της συστηματικής επίβλεψης των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πριν από την θέσπιση της πρώτης δευτερογενούς νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις το 1971 το ποσοστό των συμβάσεων που συνάπτονταν με διαδικασίες διαγωνισμών ήταν μόλις 2%, και έως το 1998 αυξήθηκε σε 10%. Από εκεί και πέρα εντατικοποιήθηκαν οι προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης η οποία επιχειρεί να ξεφύγει από τον κατακερματισμό των νομοθεσιών και να οδηγήσει τα κράτη μέλη στην εφαρμογή των ευρωπαϊκών ρυθμίσεων που βαθμιαία θα κατατείνουν στην δημιουργία μιας εσωτερικής ευρωπαϊκής αγοράς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και ειδικώς των αμυντικών προμηθειών.⁹⁵

⁹² Βλ. **SIGMA**, (2011), σελ. 4 κ.ε.

⁹³ Βλ. **Sandler**, (2011), σελ. 387.

⁹⁴ Βλ. υπόθεση **Fabricom SA vs Etat belge (C-21/03 Fabricom)** (Απόφαση της 03-03-2005, Συλλογή 2005, σελ. I-01559).

⁹⁵ Βλ. **Sandler**, (2011), σελ. 388.

Όμως, ενώ τα πράγματα για τις υπόλοιπες δημόσιες συμβάσεις εξελίχθηκαν πιο άμεσα και ομαλά, στον τομέα των αμυντικών συμβάσεων η Ευρωπαϊκή Ένωση συνάντησε πρόσθετα εμπόδια. Αυτά πήγαζαν από την εγγενή ιδιαιτερότητα του τομέα ο οποίος σχετίζεται με το ευαίσθητο ζήτημα της εθνικής ασφάλειας. Σε αυτό ήρθε να προστεθεί και ένα νομικό εμπόδιο που δεν ήταν άλλο από την επίκληση από τα κράτη μέλη του άρθρου 346 ΣΛΕΕ (πρώην 296 ΣΕΚ) στην πλειονότητα των διαφιλονικούμενων περιπτώσεων. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν μέτρα τα οποία αντιτίθενται στην ευρωπαϊκή νομοθεσία, εάν κρίνουν ότι τα μέτρα αυτά είναι αναγκαία για την προστασία ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας τους που έχουν σχέση με την παραγωγή και εμπορία κύριου αμυντικού υλικού. Η επίκληση του άρθρου φυσικά πρέπει να γίνεται υπό τις προϋποθέσεις που θέτει το ίδιο και σε κάθε περίπτωση δεν πρέπει τα μέτρα που λαμβάνονται να αλλοιώνουν τον ανταγωνισμό της εσωτερικής αγοράς για προϊόντα που δεν προορίζονται για στρατιωτικούς σκοπούς.

Ο ευρωπαίος νομοθέτης αναγνώρισε την ανάγκη των κρατών μελών να διατηρήσουν ένα πρόσθετο αυξημένο επίπεδο αρμοδιότητας για ζητήματα εθνικής ασφαλείας, ειδικά αφού η ολοκλήρωση της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασφαλείας δεν έχει επιτευχθεί ακόμη. Όμως έθεσε συγκεκριμένα όρια για την εξαίρεση αυτή. Το ζήτημα ξεκίνησε από την ερμηνευτική διεύρυνση των ορίων αυτών εκ μέρους των κρατών οπότε απαιτήθηκε η συνδρομή του Δικαστηρίου. Το Δικαστήριο υπήρξε φειδωλό στις κρίσεις του και του πήρε σχεδόν δυο δεκαετίες προκειμένου να αποσαφηνίσει την έννοια των προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου.⁹⁶

Οι προσπάθειες να υπερκεραστούν τα εμπόδια στην εφαρμογή του πλαισίου περί δημοσίων συμβάσεων και στις αμυντικές προμήθειες και να οριοθετηθεί η επίκληση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ υπήρξαν παράλληλες τόσο από το Δικαστήριο με τη σχετική νομολογία, όσο και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η οποία διαβλέποντας την ιδιαιτερότητα του τομέα αναγνώρισε την αναγκαιότητα για ενδεδειγμένη παρακολούθηση και ρύθμισή του.

Στο πλαίσιο αυτό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε το 2003 μια ανακοίνωση με σκοπό το σχεδιασμό μιας ευρωπαϊκής πολιτικής σε θέματα αμυντικών προμηθειών.⁹⁷ Στην ανακοίνωση αυτή η Επιτροπή συνέστησε την ανάληψη δράσης στους τομείς της τυποποίησης, της παρακολούθησης των ευρωπαϊκών αμυντικών βιομηχανιών, της ενδοκοινοτικής διακίνησης των προϊόντων που σχετίζονται με την άμυνα, του

⁹⁶ Οι πρώτες αποφάσεις που πήραν μια σαφή θέση επί του θέματος υπήρξαν οι **C-222/84 Johnston** (Απόφαση της 15-05-86, συλλογή 1986, σελ. 01651) και **C-414/97 Επιτροπή κατά Ισπανίας**, (Απόφαση της 16-09-1999, Συλλογή 1999, σελ. I-05585)

⁹⁷ Ανακοίνωση COM (2003) 113 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 11ης Μαρτίου 2003 προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών για την Ευρωπαϊκή άμυνα – βιομηχανικά θέματα και θέματα αγοράς για να χαραχθεί μια πολιτική της ΕΕ στον τομέα του αμυντικού εξοπλισμού

ανταγωνισμού στην αμυντική αγορά, της θέσπισης κανόνων για τη σύναψη συμβάσεων στον τομέα της άμυνας, τον έλεγχο εξαγωγών προϊόντων διπλής χρήσεως (στρατιωτικής και πολιτικής) και τέλος την έρευνα και καινοτομία στην άμυνα. Η ανακοίνωση συντάχθηκε ύστερα από μελέτη που κατέθεσε μια ομάδα εργασίας υπό την προεδρία του Ευρωπαϊού Επιτρόπου Michel Barnier.⁹⁸ Τα κομβικά ζητήματα στα οποία κατέληξε η ανακοίνωση αυτή είναι ότι η Επιτροπή διαπίστωσε κατακερματισμό των ευρωπαϊκών αμυντικών βιομηχανιών και δήλωσε τη βούληση της να εντάξει τα ζητήματα των αμυντικών προμηθειών στο ευρύτερο πλαίσιο της βιομηχανικής της πολιτικής. Ζητήματα που έλαβε υπόψη της είναι η βελτίωση ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας, η βελτίωση της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας στις αμυντικές δαπάνες και τέλος η διαλειτουργικότητα πολυεθνικών ευρωπαϊκών σωμάτων όπως το Eurocorps, Eurofor και το Euromarfor. Σημαντικό γεγονός κατά το διάστημα αυτό υπήρξε και η έκδοση του Κανονισμού 150/2003 του Συμβουλίου για την αναστολή των εισαγωγικών δασμών σε ορισμένα οπτικά συστήματα.⁹⁹ Ειδικώς για τον σχεδιασμό μιας ευρωπαϊκής πολιτικής αμυντικού εξοπλισμού η ανακοίνωση χρησιμοποιεί μια συστηματική διάκριση των θεμάτων σε τέσσερις τομείς:

- **Ζήτηση αμυντικού εξοπλισμού:** Κατάλληλος σχεδιασμός και προμήθεια του αμυντικού εξοπλισμού.
- **Προμήθεια αμυντικού εξοπλισμού:** Ενοποίηση των αμυντικών βιομηχανιών και δημιουργία ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς μεγάλης οικονομικής κλίμακας.
- **Αγορά αμυντικού εξοπλισμού:** Δημιουργία κατάλληλου πλαισίου για τη σύναψη των συμβάσεων σε θέματα αμυντικών προμηθειών.
- **Έρευνα και καινοτομία:** Ενίσχυση της έρευνας και της συνεργασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Ως συνέχεια της δράσης που ξεκίνησε με την παραπάνω ανακοίνωση ακολούθησε η έκδοση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μιας Πράσινης Βίβλου για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας.¹⁰⁰ Με αυτή άρχισαν να ξεκαθαρίζουν ακόμη περισσότερο οι στόχοι της Επιτροπής σχετικά με τον τομέα αυτό και ειδικότερα η

⁹⁸ Γνωστή και ως έκθεση της ομάδας των 8 για την άμυνα (CONV461/02 της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2002).

⁹⁹ Εκδόθηκε με βάση το άρθρο 26 της ΣΕΚ. Βλ. ΕΕ αριθμ. L 25 της 20 Ιανουαρίου 2003, σελ. 1.

¹⁰⁰ Πράσινη Βίβλος COM (2004) 608 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 23ης Σεπτεμβρίου 2004, Οι δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας.

πρόθεση για τη δημιουργία μιας εσωτερικής ευρωπαϊκής αγοράς αμυντικού εξοπλισμού (European Defence Equipment Market/EDEM). Ακόμη άρχισε να αναδεικνύεται ο σημαντικός ρόλος του άρθρου 296 ΣΕΚ και εντοπίστηκαν οι αδυναμίες του υφιστάμενου νομικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις στην άμυνα. Στην Πράσινη Βίβλο τέθηκαν οι στόχοι και περιγράφηκαν και οι περαιτέρω δράσεις για την επίτευξή τους. Ουσιαστικά η Επιτροπή πρότεινε δυο μέτρα, το πρώτο ήταν η αποσαφήνιση, με κάποιο τρόπο, του υφιστάμενου την εποχή εκείνη νομικού πλαισίου, και το δεύτερο η θέσπιση ειδικών κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις στην άμυνα που να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες του τομέα. Φυσικά, όπως αναφέρει και η ίδια η Επιτροπή δεν αποκλείεται και ανάληψη συμπληρωματικών δράσεων ανάλογα με την εξέλιξη και το βαθμό σύγκλισης των εθνικών συμφερόντων ασφαλείας των κρατών μελών.

Όσον αφορά την αποσαφήνιση του νομικού πλαισίου η Επιτροπή πρότεινε, στην Πράσινη Βίβλο, να γίνει με τη μορφή μιας Ερμηνευτικής Ανακοίνωσης. Μέσω αυτής θα υποβοηθούνταν όλες οι αρμόδιες αρχές, ευρωπαϊκές και εθνικές, στην εφαρμογή των υφιστάμενων κανόνων και των αρχών που θέσπισε νομολογιακά το Δικαστήριο, σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στην άμυνα. Άλλωστε μια Ερμηνευτική Ανακοίνωση θα εκδιδόταν σε πολύ πιο σύντομο χρονικό διάστημα από ένα άλλο νομικά δεσμευτικό κείμενο. Σε ένα μεταγενέστερο χρονικό διάστημα θα ακολουθούσε και ένα νομοθετικό κείμενο, για παράδειγμα μια οδηγία, που θα θέσπιζε ένα νέο κανονιστικό πλαίσιο σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στην άμυνα. Ένα πλαίσιο που θα λάμβανε υπόψη και τις ιδιαιτερότητες του τομέα, αλλά κυρίως την χρήση της εξαίρεσης του άρθρου 296 ΣΕΚ, επιχειρώντας να οριοθετήσει τον τρόπο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, τις οποίες μέχρι τότε τα κράτη επιδίωκαν να τις θέσουν υπό την εφαρμογή του άρθρου 296 ΣΕΚ. Η οδηγία αυτή θα υιοθετούσε τις γενικές αρχές περί δημοσίων συμβάσεων και περαιτέρω θα επιδίωκε μια μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου καθορίζοντας με σαφήνεια το πεδίο εφαρμογής της, ενώ από την άλλη θα άφηνε ανοικτό το ενδεχόμενο επίκλησης της εξαίρεσης του άρθρου 296 ΣΕΚ και ενδεχομένως και άλλων εξαιρέσεων, αλλά υπό αυστηρές προϋποθέσεις.

Πράγματι, η ιστορία έδειξε ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνεπής στο σχεδιασμό και στις διακηρύξεις της εξέδωσε το 2006 την Ερμηνευτική Ανακοίνωση για την οποία έκανε λόγο στην Πράσινη Βίβλο με την οποία εξέφρασε τις απόψεις σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 296 ΣΕΚ (346 ΣΛΕΕ).¹⁰¹ Παρεμπιπτόντως διατύπωσε και τις απόψεις της σχετικά με την εφαρμογή των γενικών αρχών δημοσίων συμβάσεων στις συμβάσεις του τομέα της άμυνας. Η Ερμηνευτική αυτή Ανακοίνωση αν και στερείται νομικής δεσμευτικότητας, ωστόσο έχει μεγάλη σημασία διότι φανερώνει την επίσημη

¹⁰¹ Ερμηνευτική Ανακοίνωση COM (2006) 779 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 7ης Δεκεμβρίου 2006 για την εφαρμογή του άρθρου 296 της Συνθήκης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών που αφορούν την άμυνα.

θέση της Επιτροπής στα σχετικά ζητήματα.¹⁰² Ειδικά, ως προς την επίκληση του άρθρου 296 ΣΕΚ η Επιτροπή έδειξε ότι δεν θα ήταν διατεθειμένη να ανεχθεί πλέον την αυτόματη εφαρμογή του από τα κράτη μέλη. Θα απαιτούσε την αυστηρή τήρηση των αναγκαίων για την εφαρμογή του προϋποθέσεων. Οποιαδήποτε εξαίρεση από τα δικαιώματα που θεσπίζονται με το πρωτογενές δίκαιο πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά και αυστηρά.¹⁰³

Στην προσπάθεια αυτή της Επιτροπής πολύτιμος αρωγός στάθηκε και το Δικαστήριο το οποίο εγκατέλειψε την μετριοπαθή στάση του και σε υποθέσεις που προέκυψαν σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 296 ΣΕΚ και αργότερα του 346 ΣΛΕΕ υπήρξε εξαιρετικά συνεπές με τη στάση που εφάρμοσε στην υπόθεση *Johnston* και μετά. Μάλιστα στην απόφασή του επί της προσφυγής που κατέθεσε η Γερμανία στο Γενικό Δικαστήριο σχετικά με την Ερμηνευτική Ανακοίνωση δικαίωσε πλήρως την ερμηνευτική εκδοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δημιουργώντας μια ισχυρό νομολογιακό προηγούμενο και κοινό μέτωπο με την Επιτροπή στον αγώνα της για τη δημιουργία εσωτερικής αμυντικής αγοράς.¹⁰⁴

Ως επιστέγασμα στις προσπάθειες της Επιτροπής ήρθε το 2009 η ψήφιση της οδηγίας που είχε προαναγγελθεί με την Πράσινη Βίβλο, της οδηγίας για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας, που δεν είναι άλλη από την οδηγία 2009/81.¹⁰⁵ Η οδηγία αυτή τέθηκε σε ισχύ στις 21 Αυγούστου 2009, ενώ η προθεσμία που είχαν τα κράτη μέλη να την ενσωματώσουν στην εθνική τους νομοθεσία ολοκληρώθηκε δυο χρόνια αργότερα, στις 21 Αυγούστου 2011. Αποτελεί σήμερα τον πυρήνα του ρυθμιστικού πλαισίου για τις συμβάσεις στην άμυνα. Τα αποτελέσματα από την εφαρμογή της είναι αρκετά νωρίς για να αποτιμηθούν. Μετά την λήξη της προθεσμίας ενσωμάτωσης η Επιτροπή εξέδωσε μια έκθεση σχετικά με την ενσωμάτωση της οδηγίας στις εθνικές νομοθεσίες η οποία όμως εξαντλήθηκε σε θέματα ενσωμάτωσης της οδηγίας και δεν προχώρησε σε ουσιαστική αξιολόγηση της εφαρμογής της.¹⁰⁶ Εξάλλου, μέχρι σήμερα δεν έχει αχθεί ενώπιον του Δικαστηρίου κάποια υπόθεση που να έχει ως αντικείμενό της αποκλειστικά την εφαρμογή της οδηγίας 2009/81, με εξαίρεση τις προσφυγές της Επιτροπής εναντίον των κρατών που

¹⁰² Βλ. **SIGMA**, (2011), σελ. 5 κ.ε.

¹⁰³ Βλ. **Μπακόπουλος-Λελίδης**, (2013), σελ.146 κ.ε..

¹⁰⁴ Βλ. υπόθεση Γενικού Δικαστηρίου **T-258/06, υπόθεση Γερμανία vs Επιτροπής**.

¹⁰⁵ Οδηγία (ΕΚ) αριθμ. 81/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 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, ΕΕ L 216, 20.8.2009, σ.76

¹⁰⁶ Έκθεση COM (2012) 565 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 2 Οκτωβρίου 2012 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη μεταφορά της οδηγίας 2009/81/ΕΚ για τις δημόσιες συμβάσεις στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας

δεν τήρησαν την υποχρέωσή τους να ενσωματώσουν την οδηγία έως 21 Αυγούστου 2011.

Η οδηγία 2009/81 ενσωματώνει όλους τους προβληματισμούς που διατυπώθηκαν έως την θέσπιση της. Λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες του τομέα της άμυνας και ειδικότερα την εξαίρεση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ και ενσωματώνει ρυθμίσεις που καθιστούν ακόμη πιο δύσκολη την καταχρηστική επίκλησή του. Πλέον είναι σαφές ότι τα κράτη μέλη για να αρνηθούν την εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας 2009/81 σε μια σύμβαση του τομέα της άμυνας είναι υποχρεωμένα να αποδείξουν την ύπαρξη των προϋποθέσεων που απαιτούνται.

Εκτός από την οδηγία 2009/81, στην οποία θα αναφερθούμε με μεγαλύτερη λεπτομέρεια παρακάτω, υπήρξαν και κάποιες άλλες συμπληρωματικές και παράλληλες δράσεις που ολοκληρώνουν το ρυθμιστικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας. Αξίζει να αναφέρουμε την οδηγία 2009/43 σχετικά με τις διαδικασίες αδειοδότησης που διέπουν την ενδοκοινοτική μεταφορά προϊόντων που συνδέονται με την άμυνα. Οι διαδικασίες αυτές αποτελούσαν πραγματική τροχοπέδη για την εσωτερική αγορά και εμπόδιζαν την ασφάλεια της εφοδιαστικής αλυσίδας. Με την οδηγία αυτή εξορθολογίστηκαν οι διαδικασίες και θεσπίστηκε ένα σύστημα χορήγησης γενικών και συνολικών αδειών. Ατομικές άδειες θα χορηγούνται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Οι γενικές άδειες χορηγούνται σε όλους τους παραλήπτες που συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις, ενώ οι ατομικές χορηγούνται σε ένα μόνο προμηθευτή και για μια μόνο μεταφορά προϊόντος. Οι ρυθμίσεις αυτές ήταν ένα ακόμη βήμα προς την εμπέδωση της διαφάνειας και ασφάλειας στην ενδοκοινοτική εφοδιαστική αλυσίδα.¹⁰⁷

Τέλος, παράλληλη δράση στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης με σκοπό τη δημιουργία ευρωπαϊκής εσωτερικής αμυντικής αγοράς (EDEM) είναι η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (EOA). Στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας λήφθηκαν πρωτοβουλίες που χωρίς να έχουν νομική δεσμευτικότητα συντείνουν προς την θέσπιση της εσωτερικής αυτής αγοράς. Τέτοιες πρωτοβουλίες είναι η θέσπιση Κώδικα Συμπεριφοράς για τις αμυντικές προμήθειες των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που μετέχουν στον Οργανισμό (Code of Conduct) και ο Κώδικας Βέλτιστης πρακτικής στην εφοδιαστική αλυσίδα (Code of Best practice in the Supply Chain). Και οι δυο δράσεις λειτουργούν σε εθελοντική βάση και ο κοινός γνώμονάς τους είναι η προσπάθεια καθιέρωσης διαφάνειας και η δημιουργία εσωτερικής αμυντικής αγοράς.

¹⁰⁷ Βλ. Μπακόπουλος-Λελίδης, (2013), σελ.195-198..

2.2 Η βασική ευρωπαϊκή νομοθετική ρύθμιση για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας

Η οδηγία 2009/81 μαζί με τις υπόλοιπες ρυθμίσεις για τις οποίες έγινε λόγος παραπάνω διαμορφώνουν το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο για τη σύναψη αμυντικών συμβάσεων. Μετά την παρέλευση της προθεσμίας που τάχθηκε για τη συμμόρφωση των κρατών-μελών με το καθεστώς της οδηγίας 2009/81, η οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις στην άμυνα έγινε το κύριο νομοθετικό κείμενο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη ρύθμιση του τομέα των αμυντικών προμηθειών. Περιλαμβάνει αρκετά αναλυτικές ρυθμίσεις που σκοπό τους έχουν να περιορίσουν το φαινόμενο της εξαίρεσης κάποιων συμβάσεων για αμυντικές προμήθειες από το καθεστώς των γενικών ρυθμίσεων. Η οδηγία 2009/81 αποτελείται από εβδομήντα τέσσερα (74) άρθρα και οκτώ (8) παραρτήματα με τα οποία θεσπίζεται μια πληθώρα διατάξεων που καλύπτει τα θέματα των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων στον τομέα της άμυνας, της ασφάλειας πληροφοριών και εφοδιασμού και τις διαδικασίες προσφυγών.¹⁰⁸

Στο ρυθμιστικό πεδίο της οδηγίας περιλαμβάνονται δυο μείζονες κατηγορίες υλικού, υπηρεσιών και έργων. Η μια αφορά το στρατιωτικό υλικό και η άλλη αυτό που χαρακτηρίζεται ως ευαίσθητο για λόγους ασφαλείας. Μέχρι την ενεργοποίηση της οδηγίας οι συμβάσεις για τα θέματα αυτά υπάγονταν στις κοινές ρυθμίσεις για τις δημόσιες συμβάσεις, δηλαδή τις οδηγίες 2004/18 και 2004/17. Μάλιστα στην οδηγία 2004/18 υπάρχει ειδικό άρθρο, το άρθρο 10, το οποίο προβλέπει ότι η οδηγία τυγχάνει εφαρμογής και στις δημόσιες συμβάσεις που συνάπτονται από τις αναθέτουσες αρχές στον τομέα της άμυνας, με την επιφύλαξη του άρθρου 296 ΣΕΚ (σημερινό 346 ΣΛΕΕ). Εξάλλου, ακόμη και σήμερα, για τις συμβάσεις του τομέα της άμυνας οι οποίες εκφεύγουν του πεδίου εφαρμογής της βασικής οδηγίας 2009/81, ισχύουν οι ρυθμίσεις της οδηγίας 2004/18.

Κομβική διαφορά με το γενικό καθεστώς περί δημοσίων συμβάσεων είναι ότι στις αμυντικές προμήθειες τα κράτη έχουν τη δυνατότητα να επιλέξουν και τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης μετά από δημοσίευση της προκήρυξης.¹⁰⁹ Αυτό τους δίνει τη δυνατότητα μεγαλύτερης ευελιξίας και εξεύρεσης λύσεων σε συνεργασία με τους προμηθευτές.

Όσον αφορά την ασφάλεια πληροφοριών και εφοδιασμού η οδηγία περιλαμβάνει ρυθμίσεις οι οποίες ως επί το πλείστον περιστρέφονται γύρω από τη δέσμευση των προμηθευτών ότι θα είναι συνεπείς στις υποχρεώσεις τους, ενώ το καθεστώς των προσφυγών που προβλέπονται βρίσκεται σε συμφωνία με την οδηγία 1989/665, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2007/66.

¹⁰⁸ Βλ. SIGMA, (2011), σελ. 10-12.

¹⁰⁹ Άρθρο 26 της οδηγίας 2009/81.

Ωστόσο, στην οδηγία 2009/81 δεν γίνεται κανένας λόγος για σημαντικά ζητήματα που απασχολούν τον τομέα των αμυντικών προμηθειών όπως είναι τα αντισταθμιστικά ωφελήματα και δράσεις όπως αυτή του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (ΕΟΑ). Τα αντισταθμιστικά ωφελήματα είναι πρακτικές που ακολουθούνται από κράτη με μικρές ή μεσαίες εθνικές αμυντικές βιομηχανίες με τις οποίες επιδιώκεται να επιστρέψει στην αμυντική τους βιομηχανία τμήμα της δαπάνης που καταβάλουν για αμυντικές προμήθειες από τρίτες χώρες με έμμεσο τρόπο. Τέτοιοι τρόποι είναι η σύναψη συμφωνιών για ανάληψη υπεργολαβιών και υποκατασκευών της συνολικής προμήθειας από εγχώριες εταιρίες. Έτσι εξασφαλίζονται θέσεις εργασίες και εισοδήματα για την εγχώρια βιομηχανία. Ταυτόχρονα μεταφέρεται τεχνογνωσία και σε μερικές περιπτώσεις παραχωρούνται και άδειες για την κατασκευή αμυντικών εξοπλισμών. Η γενική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τα αντισταθμιστικά ωφελήματα είναι ότι εξ ορισμού στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό. Παρ' όλα αυτά στην οδηγία 2009/81 δεν υπάρχουν διατάξεις που να ρυθμίζουν με σαφήνεια αυτό το ζήτημα.

Τέλος, να αναφέρουμε ότι παράλληλες με τις ρυθμίσεις της οδηγίας είναι και οι δράσεις του ΕΟΑ, όπως για παράδειγμα η έκδοση και εφαρμογή του Κώδικα Συμπεριφοράς για τις αμυντικές προμήθειες των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που μετέχουν στον Οργανισμό.

2.2.1 Η έννοια της αμυντικής προμήθειας

Ως αμυντική προμήθεια *latu sensu* μπορεί να οριστεί κάθε σύμβαση του δημοσίου στον τομέα της άμυνας. Υπό αυτή την έννοια περιλαμβάνεται κάθε είδους προμήθεια στον τομέα της άμυνας, δηλαδή κάθε προμήθεια που γίνεται για τη λειτουργία του τομέα αυτού είτε αφορά γραφική ύλη, είτε εξοπλισμό υψηλής τεχνολογίας, είτε αεροσκάφη, υποβρύχια, υλικά ένδυσης, έπιπλα κτλ.

Σε μια *stricto sensu* προσέγγιση στην έννοια των δημοσίων συμβάσεων για την άμυνα περιλαμβάνονται μόνο υλικά, υπηρεσίες και έργα που παρασκευάζονται ή σχεδιάζονται για να χρησιμοποιηθούν αποκλειστικά για στρατιωτικούς σκοπούς. Τέτοια υλικά είναι τα οπλικά συστήματα, τα πολεμικά αεροσκάφη, πυρομαχικά, τεθωρακισμένα οχήματα, πύραυλοι κ.α. Το ζήτημα που τίθεται στη περίπτωση που υιοθετείται ο εν στενή έννοια ορισμός δεν είναι σχετικά με τον διαχωρισμό ανάμεσα σε στρατιωτικά και μη στρατιωτικά υλικά, αλλά σχετικά με μια τρίτη κατηγορία υλικών που είναι γνωστά ως υλικά διπλής χρήσεως. Πρόκειται για υλικά που μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τη φύση τους είτε για στρατιωτικούς, είτε για πολιτικούς σκοπούς. Ειδικά στην σημερινή εποχή η μεγάλη ανάπτυξη της τεχνολογίας, η οποία πολλές φορές ξεκινάει και από την αμυντική βιομηχανία, δυσκολεύει πολύ τον ξεκάθαρο χαρακτηρισμό κάποιων υλικών που μπορούν να χρησιμοποιηθούν και για

τους δυο σκοπούς. Το κύριο ζήτημα που προκύπτει, εφόσον υιοθετήσουμε τον δεύτερο στενό αυτό ορισμό, είναι εάν τα υλικά διπλής χρήσεως εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2009/81 και γενικότερα των ρυθμίσεων για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας.¹¹⁰

Η ίδια η οδηγία περιλαμβάνει ένα ορισμό του στρατιωτικού εξοπλισμού σύμφωνα με τον οποίο ως τέτοιος εννοείται ο εξοπλισμός που είναι σχεδιασμένος για στρατιωτικούς σκοπούς ο οποίος προορίζεται για χρήση ως όπλο, πυρομαχικά ή πολεμικό υλικό. Εκείνο που δεν διευκρινίζεται στο κείμενο της οδηγίας είναι η έννοια της χρήσης. Και πάλι η έννοια αυτή μπορεί να ερμηνευθεί με δυο τρόπους. Σύμφωνα με την συσταλτική προσέγγιση ως χρήση εννοείται μόνο αυτή που γίνεται από τις ένοπλες δυνάμεις και μάλιστα ασκώντας κάποια μορφή βίας. Στην περίπτωση αυτή η χρήση τέτοιου υλικού από τις ένοπλες δυνάμεις σε ανθρωπιστικές ειρηνευτικές αποστολές δεν θα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Αντίθετα, μια διασταλτική προσέγγιση θεωρεί ως στρατιωτικό εξοπλισμό κάθε υλικό που έχει σχεδιαστεί για χρήση από τις ένοπλες δυνάμεις.¹¹¹ Διαφορετική είναι η έννοια του ευαίσθητου εξοπλισμού που αναφέρεται σε εξοπλισμό που απαιτεί ή περιλαμβάνει διαβαθμισμένες πληροφορίες.¹¹²

2.2.2 Το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας

Η διερεύνηση του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας μας οδηγεί στην πολύπλευρη εξέταση των προϋποθέσεων που απαιτούνται για την εφαρμογή της. Σύμφωνα με την ίδια την οδηγία οι ρυθμίσεις εφαρμόζονται στις συμβάσεις οι οποίες συνάπτονται στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την προμήθεια στρατιωτικού εξοπλισμού, την προμήθεια ευαίσθητου εξοπλισμού, έργα, προμήθειες και υπηρεσίες που αφορούν τον παραπάνω εξοπλισμό και τέλος έργα και προμήθειες για ειδικούς στρατιωτικούς σκοπούς ή ευαίσθητα έργα και ευαίσθητες υπηρεσίες.¹¹³ Στην έννοια της σύμβασης εμπεριέχεται κάθε σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας που συνάπτεται γραπτώς μεταξύ του δημοσίου και ενός ή περισσότερων εργοληπτών, προμηθευτών ή παρόχων υπηρεσιών. Αυτός είναι και ο ορισμός της δημόσιας σύμβασης.¹¹⁴

Συνδυάζοντας όλα τα παραπάνω στοιχεία και διατάξεις καταλήγουμε στα στοιχεία που οριοθετούν το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

¹¹⁰ Βλ. **SIGMA**, (2022), σελ 2 και **Sandler**, (2008), σελ. 406.

¹¹¹ Βλ. **Μπακόπουλος-Λελίδης**, (2013), σελ. 194.

¹¹² Άρθρο 1 παρ. 6 και 7 της οδηγίας 2009/81.

¹¹³ Άρθρο 2 οδηγίας 2009/81.

¹¹⁴ Βλ. άρθρο 1 παρ. 2 της οδηγίας 2009/81, άρθρο 1 παρ στοιχείο α της οδηγίας 2004/17 και άρθρο 1 παρ. 2 στοιχείο α της οδηγίας 2004/18.

α. Ratione personae

Από υποκειμενικής απόψεως ως προϋπόθεση εφαρμογής της οδηγίας 2009/81 εξετάζουμε το γεγονός εάν πρόκειται πράγματι για δημόσια σύμβαση.

Στη δημόσια σύμβαση έχουμε a priori ένα σχήμα δύο μερών, κράτος – επιχείρηση, οι σχέσεις και οι υποχρεώσεις των οποίων έχουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, δεδομένης της ιδιομορφίας των συμμετεχόντων.¹¹⁵ Πρόκειται για μια καθαρά ενοχική σχέση η οποία ρυθμίζεται από συμβάσεις, κατά το πλείστον αμφοτεροβαρείς, που συνομολογούνται μεταξύ των μερών. Οι συμβάσεις αυτές χαρακτηρίζονται ως δημόσιες συμβάσεις και αποτελούν το αντικείμενο μελέτης του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Η ιδιαιτερότητά τους πηγάζει ακριβώς από το γεγονός ότι ένας εκ των συμβαλλομένων είναι το κράτος, υπό την ευρεία του έννοια, δηλαδή η κεντρική διοίκηση, οι περιφερειακές και τοπικές αρχές, αλλά και οι λοιπές επιχειρήσεις του δημοσίου. Με δεδομένο ότι το κράτος είναι φορέας της κρατικής εξουσίας είναι και ο ισχυρός συμβαλλόμενος, ενώ ο αντισυμβαλλόμενος επιχειρηματίας είναι εκείνος που χρειάζεται προστασία, όχι απαραίτητα γιατί είναι ο οικονομικά ασθενέστερος, αλλά προκειμένου να διασφαλιστούν οι γενικές αρχές της διαφάνειας, της αξιοκρατίας, της ισότιμης πρόσβασης στις διαδικασίες και τέλος η αρχή της ίσης μεταχείρισης.

Οι δημόσιες συμβάσεις ως ένα ιδιαίτερο τμήμα της γενικής συμβατικής δραστηριότητας συνάπτονται κατ' αρχήν με βάση τη γενική αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων, η οποία όμως υπόκειται σε αρκετούς περιορισμούς που εδράζονται σε διατάξεις αναγκαστικού δικαίου (ius cogens). Το κυρίαρχο στους περιορισμούς αυτούς - όπως και σε κάθε είδους περιορισμό - είναι να θεμελιώνονται σε διατάξεις που συνάδουν με το κράτος δικαίου, αλλά και τη διεθνώς αποδεκτή αρχή της χρηστής διοίκησης. Με τον τρόπο αυτό θα επιτευχθούν τα βέλτιστα αποτελέσματα, αφενός δίκαιη μεταχείριση των αντισυμβαλλομένων και αφετέρου ικανοποιητικά αποτελέσματα για το κράτος.

Την ευρεία ερμηνεία περί δημοσίου, δηλαδή στην ουσία τη χρήση του κριτηρίου του σκοπού της θεωρίας, φαίνεται πως υιοθετεί εμμέσως ο κοινοτικός νομοθέτης στις οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων και εν προκειμένω και στην οδηγία 2009/81. Η υιοθέτηση του όρου δημόσια σύμβαση σε διεθνές επίπεδο υποκρύπτει την αποστασιοποίηση από τη στρυφνή εφαρμογή λειτουργικού-οργανικού κριτηρίου και την υιοθέτηση του ουσιαστικού κριτηρίου του σκοπού.

Έτσι, δημόσια σύμβαση είναι κάθε σύμβαση που συνάπτει οποιαδήποτε δημόσια υπηρεσία, υπό ευρεία έννοια, με σκοπό της εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος

¹¹⁵ Η ιδιομορφία για την οποία γίνεται λόγος εδώ πηγάζει απ' το γεγονός ότι το ένα μέρος της σχέσης είναι φορέας κρατικής εξουσίας, ενώ το άλλο αναπτύσσει απλώς ιδιωτική επιχειρηματική δραστηριότητα και υπάγεται στους κανόνες που θέτει το κράτος. Υπό την έννοια αυτή είναι και το αδύναμο μέρος.

στους τομείς που καθορίζει το ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο της οδηγίας. Εν ολίγοις αν επιχειρήσουμε μια σχηματοποίηση ως προς τα αντισυμβαλλόμενα μέρη, το ένα μέρος πρέπει να είναι το δημόσιο υπό την ευρεία έννοια ότι εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ενώ το άλλο μέρος πρέπει να είναι ιδιώτης επιχειρηματίας. Από την άποψη αυτή φαίνεται ότι περιπτώσεις ανάθεσης παραγωγής στρατιωτικού υλικού σε κρατικές αμυντικές βιομηχανίες δεν συνιστούν δημόσιες συμβάσεις και δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2009/81. Πρόκειται για τις περιπτώσεις των *in house* συμβάσεων,¹¹⁶ χαρακτηριστικό παράδειγμα των οποίων αποτελεί η περίπτωση της ιταλικής Agusta.¹¹⁷

β. *Ratione materiae*

Από αντικειμενικής απόψεως η οδηγία 2009/81 εφαρμόζεται σε δημόσιες συμβάσεις, δηλαδή κατά τον ορισμό που δέχεται η ίδια η οδηγία, σε γραπτές συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας. Απαιτείται λοιπόν πολυμερής αμοτεροβαρής δικαιοπραξία με δέσμευση όλων των μερών, εκ των οποίων το ένα μέρος δεσμεύεται ως προς την παράδοση του υλικού, του έργου ή της υπηρεσίας ενώ το άλλο μέρος δεσμεύεται για την καταβολή του συμφωνηθέντος ανταλλάγματος. Τα δυο μέρη της σύμβασης αυτής είναι από τη μια το δημόσιο και από την άλλη ο προμηθευτής.

Το κρίσιμο σημείο που ελέγχεται για να διαπιστωθεί, εάν μια δημόσια σύμβαση εμπίπτει από αντικειμενικής απόψεως στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας είναι το είδος της παροχής στην οποία υποχρεούται ο προμηθευτής. Η παροχή αυτή πρέπει να αφορά γενικά προμήθεια στρατιωτικού ή ευαίσθητου εξοπλισμού ή έργα και προμήθειες που αφορούν τον εξοπλισμό αυτό. Ο ορισμός τόσο του στρατιωτικού, όσο και του ευαίσθητου εξοπλισμού δίνεται στο προοίμιο της ίδιας της οδηγίας.¹¹⁸ Ωστόσο στις αιτιολογικές σκέψεις που προηγούνται της οδηγίας και συγκεκριμένα στη σκέψη υπ' αριθμό (10) δίνεται μια ενδιαφέρουσα πληροφορία για το τι θεωρεί ο ευρωπαίος νομοθέτης ως στρατιωτικό εξοπλισμό σε σχέση με την οδηγία. Ως στρατιωτικό εξοπλισμό εννοεί κυρίως τα προϊόντα που περιλαμβάνονται στον κατάλογο όπλων, πυρομαχικών και πολεμικού υλικού της απόφασης 255/58 της 15^{ης} Απριλίου 1958 του Συμβουλίου. Πρόκειται για μια απόφαση που θα μας απασχολήσει και στη συνέχεια και η οποία μολονότι βρίσκεται σε ισχύ εδώ και μισό αιώνα εξακολουθεί να είναι χρηστική, καθώς ο κατάλογος της είναι ευρύς και διατυπωμένος με γενικό τρόπο. Έτσι, εξακολουθεί να καλύπτει και τα σύγχρονα προϊόντα παρά τη

¹¹⁶ Ως *in house* χαρακτηρίζονται οι συμβάσεις που συνάπτονται εντός του ίδιου οικονομικού φορέα. Στην περίπτωση του δημοσίου οι συμβάσεις που ανατίθενται από το δημόσιο σε φορέα στον οποίο το δημόσιο ασκεί έλεγχο.

¹¹⁷ Βλ. υπόθεση **C-337/05 Επιτροπή κατά Ιταλίας** (Υπόθεση Agusta and Agusta Bell Helicopters, 08 Απριλίου 2008)

¹¹⁸ Βλ. άρθρο 1 παρ 6 και 7 της οδηγίας 2009/81.

ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας. Ακόμη, ως στρατιωτικός εξοπλισμός, σύμφωνα με την ίδια σκέψη, πρέπει να θεωρείται και αυτός που ενώ αρχικά σχεδιάστηκε για πολιτική χρήση στη συνέχεια άλλαξε χρήση και χρησιμοποιείται ως όπλο, πυρομαχικό ή πολεμικό υλικό.

Φαίνεται λοιπόν ότι στην οδηγία υιοθετείται η *stricto sensu* προσέγγιση περί αμυντικών προμηθειών, τουλάχιστον ως προς τις προμήθειες που ενδιαφέρεται ο ευρωπαίος νομοθέτης να υπαγάγει στην ρύθμιση της οδηγίας. Μαζί με την υιοθέτηση της προσέγγισης αυτής κληρονομείται και το πρόβλημα των υλικών διπλής φύσεως για τα οποία είναι δύσκολο εκ προοιμίου να ακολουθηθεί μια ενιαία πολιτική και εξετάζονται κατά περίπτωση.

Όμως η ύπαρξη δημόσιας σύμβασης με αντικείμενο στρατιωτικό ή ευαίσθητο εξοπλισμό ή σχετικό με τον εξοπλισμό αυτό έργα ή υπηρεσίες δεν αποτελεί επαρκή όρο για την εφαρμογή της οδηγίας. Προς τούτο είναι απαραίτητο να συντρέχει και μια πρόσθετη ποσοτική αυτή τη φορά προϋπόθεση. Το αντικείμενο της σύμβασης πρέπει να υπερβαίνει ένα κατώτατο όριο το οποίο θέτει ο νομοθέτης και το αναπροσαρμόζει κάθε δυο έτη προκειμένου να το επικαιροποιεί σύμφωνα με τις δεδομένες κάθε φορά οικονομικές συνθήκες.¹¹⁹ Η διαμόρφωση των κατωτάτων ορίων βασίζεται στη λογική του οικονομικού μεγέθους της σύμβασης. Σε αυτή τη βάση έχουν διαμορφωθεί δυο κατώτατα όρια ένα για συμβάσεις προμηθειών-υπηρεσιών και ένα για συμβάσεις έργων.

Τα κατώτατα όρια όπως ισχύουν σήμερα είναι 414.000 ευρώ για τις συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών και 5.186.000 ευρώ για τις συμβάσεις έργων.¹²⁰

γ. *Ratione temporis*

Από την άποψη του χρονικού κριτηρίου είναι προφανές ότι οι ρυθμίσεις της οδηγίας ισχύουν για όσες δημόσιες συμβάσεις καλύπτουν το αντικειμενικό και υποκειμενικό κριτήριο και συνομολογούνται μετά τη θέση σε ισχύ της οδηγίας. Η οδηγία ως γνωστό δεν τυγχάνει αυτόματης εφαρμογής στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά απαιτεί ενσωμάτωση στο εθνικό τους δίκαιο. Ωστόσο, αποτελεί κεκτημένο (*acquis*) της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο υποχρεούται να αναγνωρίζει και να ενσωματώνει στο δίκαιο του και κάθε νέο μέλος της Ένωσης.

Η 21 Αυγούστου 2011 ήταν η τελευταία ημερομηνία κατά την οποία τα κράτη μέλη όφειλαν να συμμορφωθούν στις επιταγές της οδηγίας. Από την ημερομηνία αυτή και

¹¹⁹ Βλ. άρθρα 8,9 και 68 της οδηγίας 2009/81.

¹²⁰ Άρθρο 3 του **Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1336/2013** της Επιτροπής της 13ης Δεκεμβρίου 2013 για την τροποποίηση των οδηγιών 2004/17/EK, 2004/18/EK και 2009/81/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τα κατώτατα όρια εφαρμογής τους κατά τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων ΕΕ L 335, 14.12.2013, σ. 17

μετά είναι υπόλογα για την αθέτηση της υποχρέωσης τους να συμμορφωθούν.¹²¹ Ωστόσο, το χρονικό αυτό διάστημα από την δημοσίευση της οδηγίας, έως την λήξη της προθεσμίας συμμόρφωσης ήταν ένα μεταβατικό διάστημα το οποίο τα κράτη μέλη μπορούσαν να το χρησιμοποιήσουν αναλαμβάνοντας πριν την ενσωμάτωση της οδηγίας στην εθνική τους νομοθεσία, μακροχρόνιες δεσμεύσεις που στην ουσία θα παρέκαμπταν την ίδια την οδηγία. Και δεν υπήρξαν λίγες οι απόψεις που συνέστηναν τέτοιες παρελκυστικές πολιτικές, ιδίως σε σχέση με ανάθεση έργων σε εθνικές αμυντικές βιομηχανίες των οποίων η βιωσιμότητα θα τίθονταν εν αμφιβόλω μετά την ενεργοποίηση της οδηγίας.¹²²

δ. *Ratione loci*

Ίσως είναι εκ του περισσού να αναφέρουμε, ωστόσο αξίζει να το κάνουμε για την πληρότητα της θεώρησής μας, ότι η οδηγία αποτελεί δευτερογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εφαρμόζεται στην περίπτωση που το συμβαλλόμενο κράτος είναι μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανεξάρτητα εάν ο προμηθευτής έχει την έδρα του¹²³ εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή όχι. Εφόσον πληρούνται και οι λοιπές προϋποθέσεις το κράτος μέλος οφείλει να συμμορφωθεί με την οδηγία ακόμη και αν συνάπτει σύμβαση με προμηθευτή προερχόμενο από χώρα εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πέρα όμως από τη γενική αυτή δέσμευση στην πράξη οι αμυντικές συμβάσεις με αντισυμβαλλόμενους από τρίτες χώρες έχουν μια ιδιαιτερότητα, αντιλαμβανόμενος την οποία ο ευρωπαίος νομοθέτης θέσπισε μια εξαίρεση.¹²⁴ Έτσι η οδηγία 2009/81 δεν εφαρμόζεται στις συμβάσεις που διέπονται από διεθνείς συμφωνίες που έχουν συναφθεί μεταξύ ενός ή περισσότερων κρατών-μελών και μιας ή περισσότερων τρίτων χωρών. Το ίδιο ισχύει και για συμβάσεις που διέπονται από κανόνες διεθνούς οργανισμού που αγοράζει στρατιωτικό εξοπλισμό για δικό του σκοπό ή από διεθνείς συμφωνίες για τη στάθμευση στρατευμάτων. Η σκοπιμότητα της εξαίρεσης αυτής είναι ότι στο διεθνές επίπεδο ένα κράτος μέλος οφείλει να σέβεται τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει και να τις τηρεί. Πρόκειται στην πραγματικότητα για ένα συνδυασμό του χρονικού κριτηρίου και σεβασμού των διεθνών υποχρεώσεων που έχει αναλάβει ένα κράτος. Για διεθνείς υποχρεώσεις που αναλήφθηκαν έως την εφαρμογή της οδηγίας τα κράτη μέλη απαλλάσσονται από την εφαρμογή της.

¹²¹ Άρθρο 72 της οδηγίας 2009/81.

¹²² Βλ. **Ναρλής, (2010)**.

¹²³ Με όποιο τρόπο και αν θεωρήσουμε την έδρα πραγματική ή καταστατική.

¹²⁴ Άρθρο 12 της οδηγίας 2009/81.

ε. Ειδικές εξαιρέσεις

Ακόμη και αν συντρέχουν όλες οι παραπάνω προϋποθέσεις μερικές δημόσιες συμβάσεις του τομέα της άμυνας είναι εν τοις πράγμασι τόσο ιδιαίτερες που κρίθηκε αναγκαία η δυνατότητα να εξαιρούνται από την γενική εφαρμογή της οδηγίας. Ουσιαστικά πρόκειται για τις περιπτώσεις εκείνες που πραγματικά διαφοροποιούνται από τις υπόλοιπες δημόσιες συμβάσεις και για τις οποίες δεν είναι δυνατόν να αρνηθούμε στα κράτη μέλη να διατηρήσουν την αποκλειστική αρμοδιότητα.¹²⁵

Οι συμβάσεις οι οποίες εξαιρούνται από το γενικό καθεστώς της οδηγίας 2009/81 αφορούν τις παρακάτω περιπτώσεις:

- Συμβάσεις με βάση τις οποίες κράτος μέλος θα υποχρεωνόταν να αποκαλύψει πληροφορίες για τα ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας του.
- Συμβάσεις για σκοπούς συλλογής πληροφοριών.
- Συμβάσεις που ανατίθενται στα πλαίσια συνεργασιών έρευνας και ανάπτυξης εκτός του εδάφους της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Συμβάσεις με αντικείμενο κτήση ή μίσθωση ακινήτων.
- Συμβάσεις που ανατίθενται από μια κυβέρνηση σε άλλη σχετικά με προμήθεια στρατιωτικού ή ευαίσθητου εξοπλισμού, καθώς και υπηρεσιών ή έργων σχετικών με αυτούς.

Ειδικά ως προς την πρώτη περίπτωση παρατηρούμε ουσιαστικά μια αναπαραγωγή της διάταξης του άρθρου 346 ΣΛΕΕ παρ.1 στοιχείο α' την οποία ο ευρωπαίος νομοθέτης έκρινε τόσο σημαντική, ώστε να την ενσωματώσει σχεδόν αυτούσια στο κείμενο της οδηγίας.

2.2.3 Μηχανισμοί ελέγχου εφαρμογής της οδηγίας

Οι ρυθμίσεις της οδηγίας δεν εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη ανεξέλεγκτα. Η οδηγία εντάσσεται σε ένα ρυθμιστικό πλαίσιο που έχει υλοποιηθεί και εξακολουθεί να εξελίσσει η Ευρωπαϊκή Ένωση, το οποίο ως κύριο στόχο έχει τη δημιουργία εσωτερικής ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς και την εμπέδωση σε αυτή του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού. Το τίμημα για την δημιουργία αυτού του χώρου είναι

¹²⁵ Βλ. άρθρο 13 της οδηγίας 2009/81.

ότι τα κράτη μέλη θα απολέσουν την αποκλειστική αρμοδιότητα που απολάμβαναν στον τομέα της ανάθεσης συμβάσεων στην άμυνα. Την απώλεια αυτή δεν είναι διατεθειμένα να την δεχθούν αμαχητί και για το λόγο αυτό είναι τα πρώτα που ελέγχουν εξαντλητικά τη συνδρομή των προϋποθέσεων που ενεργοποιούν την εφαρμογή της οδηγίας.

Με βάση όσα αναλυτικά αναφέραμε, για να εφαρμοσθεί τελικά η οδηγία 2009/81 περνάει από ένα έλεγχο πολλαπλών σημείων. Πρώτα από όλα ελέγχεται εάν τυγχάνει εφαρμογής κάποια από τις εξαιρέσεις είτε του πρωτογενούς δικαίου, είτε του δευτερογενούς. Οι εξαιρέσεις του πρωτογενούς δικαίου - επιφυλάξεις χαρακτηρίζονται στο κείμενο της οδηγίας - αφορούν αναλυτικά τα άρθρα 36, 51, 52, 62 και 346 ΣΛΕΕ με προεξάρχουσα φυσικά αυτή του άρθρου 346 ΣΛΕΕ η οποία επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα μέτρα που θεωρούν απαραίτητα για την προστασία ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας τους. Και τα υπόλοιπα άρθρα αφορούν ανάλογους περιορισμούς που μπορούν να εφαρμόσουν τα κράτη μέλη για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας σε βασικές ελευθερίες που ισχύουν στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως είναι η ελεύθερη διακίνηση αγαθών και προϊόντων. Αντίστοιχα οι εξαιρέσεις του δευτερογενούς δικαίου είναι αυτές που περιλαμβάνονται στα άρθρα 12 και 13 της οδηγίας για τα οποία έγινε λόγος παραπάνω.

Εφόσον, κριθεί ότι η δημόσια σύμβαση δεν εμπίπτει σε μια από τις εξαιρέσεις αυτές τότε τα κράτη μέλη συνεχίζουν με έλεγχο των προϋποθέσεων εφαρμογής της οδηγίας (αντικειμενική, υποκειμενική, χρονική κτλ.). Μόνο εφόσον ολοκληρωθεί αυτός ο έλεγχος αποδέχονται τα κράτη μέλη την εφαρμογή των ρυθμίσεων της οδηγίας.

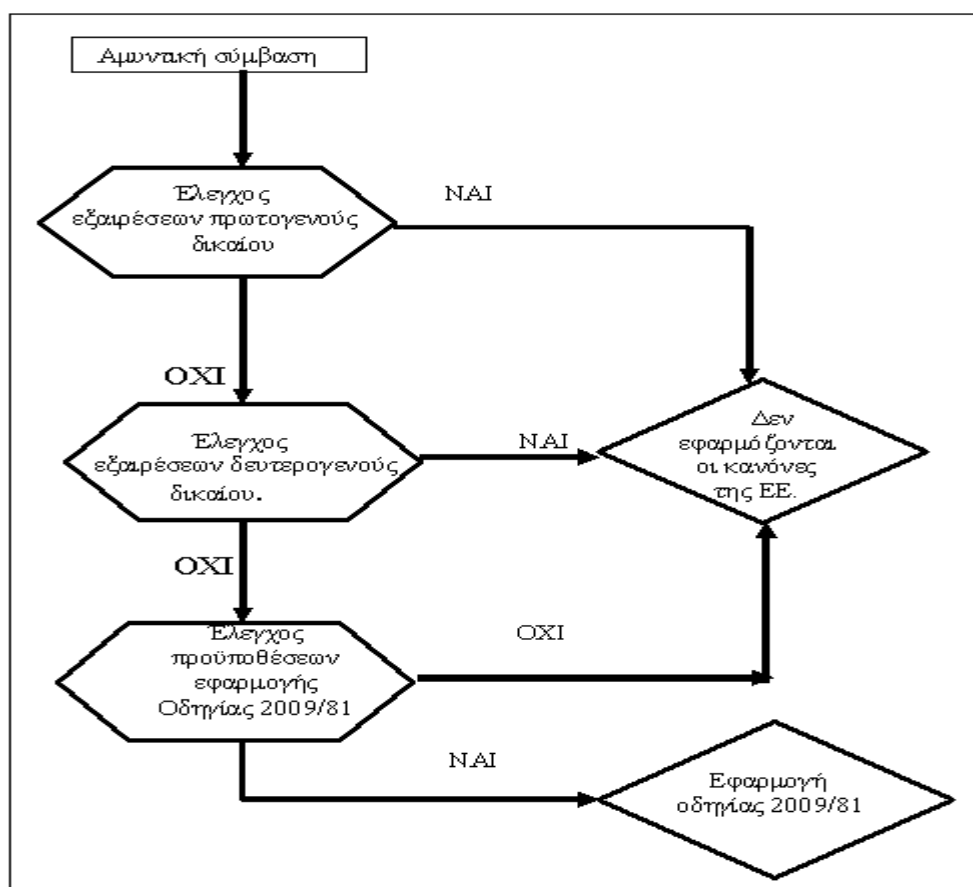
Στο σημείο πια αυτό και μετά, αφού έχει καμφθεί η αντίσταση του κράτους εφαρμόζεται η οδηγία και αρχίζει ο έλεγχος από την απέναντι πλευρά. Διότι τώρα νομιμοποιούνται οι αντισυμβαλλόμενοι του κράτους, δηλαδή οι προμηθευτές να αξιώσουν πιστή εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας προκειμένου να εξασφαλίσουν για τον εαυτό τους ίση μεταχείριση, διαφάνεια και πρόσβαση στην αγορά. Για το λόγο αυτό ο ίδιος ο ευρωπαίος νομοθέτης έχει φροντίσει να τους εξοπλίσει με ένα επαρκέστατο νομικό οπλοστάσιο που αναλύεται στον Τίτλο IV¹²⁶ της οδηγίας 2009/81 και στην ουσία αναπαράγει τις διατάξεις της οδηγίας 89/665 όπως τροποποιήθηκε και από την οδηγία 2007/66.¹²⁷ Με τα άρθρα αυτά εξασφαλίζεται ένα ικανοποιητικό νομικό πλαίσιο μέσα από διαδικασίες προσφυγών, ασφαλιστικών μέτρων και άλλων παρόμοιων μεθόδων για την εξέταση παραπόνων των διαγωνιζόμενων, ως προς την τήρηση της προβλεπόμενης διαδικασίας για τη σύναψη των συμβάσεων.

¹²⁶ Άρθρα 55 έως 64 της οδηγίας 2009/81.

¹²⁷ Βλ. **Μπακόπουλος-Λελίδης**, σελ. 188-189.

Άλλωστε, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως θεματοφύλακας των Συνθηκών και γενικότερα της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, έχει εξοπλισθεί και αυτή με ανάλογες εξουσίες προκειμένου να ελέγχει τη νομιμότητα των διαδικασιών. Η Επιτροπή έχει σχετικές εξουσίες ελέγχου και παρεμβάσεων όποτε διαπιστώνει σοβαρές παραβάσεις των διαδικασιών.¹²⁸ Στο έργο της αυτό επικουρείται από τη Συμβουλευτική Επιτροπή Δημοσίων Συμβάσεων που συστάθηκε με το άρθρο 1 της απόφασης 71/306/ΕΟΚ του Συμβουλίου.

Η εφαρμογή της οδηγίας ελέγχεται λοιπόν και από τις δυο πλευρές με ικανοποιητικό τρόπο. Και από τα κράτη μέλη προληπτικά, αλλά και από τους προμηθευτές και την Επιτροπή κατασταλτικά. Αυτοί οι μηχανισμοί ελέγχου είναι φυσικά επιθυμητοί για την ορθή εφαρμογή της διαδικασίας, αλλά η καταχρηστική τους εφαρμογή μπορεί να αποτελέσει τροχοπέδη στην διαδικασία, δημιουργώντας προσκόμματα, κυρίως χρονικά, που όμως πολλές φορές είναι αρκετά για να ματαιώσουν ένα δημόσιο διαγωνισμό ή να τον καταστήσουν ασύμφορο ή άνευ αντικειμένου.



Σχεδιάγραμμα ελέγχου εφαρμογής οδηγίας 2009/81

¹²⁸ Άρθρο 63 της οδηγίας 2009/81.

2.2.4 Τα αντισταθμιστικά ωφελήματα

Οι διασυνοριακές αμυντικές προμήθειες, δηλαδή αυτές στις οποίες οι προμηθευτές προέρχονται από άλλη χώρα μπορεί να είναι άμεσες ή έμμεσες.¹²⁹ Με τον όρο άμεσες προμήθειες αναφερόμαστε σε αυτές στις οποίες ο προμηθευτής δεν είναι εγκατεστημένος σε μια χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ στις έμμεσες προμήθειες η συμμετοχή του προμηθευτή γίνεται μέσω μιας οντότητας εκτός της κύριας επιχείρησής του, για παράδειγμα μέσω μιας θυγατρικής εταιρίας. Ο προμηθευτής βρίσκεται εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης και η θυγατρική του σε χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η ιστορία έχει αποδείξει ότι οι έμμεσες προμήθειες υπήρξαν μακροχρόνια πιο αποτελεσματικές από τις άμεσες στις οποίες εμφανίζονται πρακτικές που δεν συνάδουν απόλυτα με την επιδιωκόμενη διαφάνεια. Η χρήση αντισταθμιστικών ωφελημάτων προσδίδει πρόσθετη αξία στις άμεσες προμήθειες, καθώς η νομισματική αξία των ωφελημάτων αυτών μπορεί να είναι σημαντική για την τοπική αγορά. Τα αντισταθμιστικά ωφελήματα, αποτελούν συχνά το δέλεαρ για την κατακύρωση μιας σύμβασης αμυντικής προμήθειας σε αμυντική εταιρία εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνήθως προερχόμενη από τις ΗΠΑ.¹³⁰

Ως αντισταθμιστικά ωφελήματα εννοούμε οικονομικά ανταλλάγματα που συμφωνούνται ανάμεσα στον προμηθευτή και το κράτος τα οποία δεν έχουν σχέση με το κύριο αντικείμενο της σύμβασης. Μια βασική διάκριση που μπορούμε να κάνουμε είναι σε άμεσα και έμμεσα αντισταθμιστικά ωφελήματα.¹³¹ Τα άμεσα αντισταθμιστικά ωφελήματα είναι στρατιωτικής φύσης και σχετίζονται ευθέως με το κύριο αντικείμενο της σύμβασης. Τα ανταλλάγματα αυτά έχουν συνήθως σχέση με την παραχώρηση υποκατασκευαστικού έργου στην εθνική αμυντική βιομηχανία του κράτους που συνάπτει τη σύμβαση με ταυτόχρονη εκχώρηση αδειών παραγωγής και μετάδοση τεχνογνωσίας. Άλλες μορφές αντισταθμιστικών ωφελημάτων μπορεί να είναι η συμβατική υποχρέωση του προμηθευτή να επενδύσει συγκεκριμένο ποσοστό στην εθνική βιομηχανία του αντισυμβαλλόμενου κράτους. Τα έμμεσα αντισταθμιστικά ωφελήματα δεν σχετίζονται άμεσα με την αμυντική προμήθεια και μπορούν να διακριθούν σε έμμεσα στρατιωτικά αντισταθμιστικά ωφελήματα και σε έμμεσα μη στρατιωτικά αντισταθμιστικά ωφελήματα, όπως υποχρεώσεις του προμηθευτή να επενδύσει στην εγχώρια πολιτική βιομηχανία ή να αγοράσει από αυτή προϊόντα πολιτικής χρήσης.¹³²

¹²⁹ Βλ. **Sandler, (2008)**, σελ. 400-402.

¹³⁰ **Πράσινη Βίβλος COM (2004) 608** της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 23ης Σεπτεμβρίου 2004, Οι δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας

¹³¹ Βλ. **Edwards, (2011)**, σελ. 10 κ.ε.

¹³² Βλ. **Μπακόπουλος-Λελίδης, (2013)**, σελ. 35 υποσημείωση 15 και σελ. 221-222.

Τα αντισταθμιστικά ωφελήματα σχετίζονται με δυο κυρίαρχα ζητήματα. Από τη μια επηρεάζουν την εθνική οικονομία του αναδόχου, αλλά από την άλλη αποτελούν εμπόδιο στην δημιουργία εσωτερικής αμυντικής αγοράς και στην ανάπτυξη του ανταγωνισμού. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει την εκφρασμένη άποψη ότι τα αντισταθμιστικά ωφελήματα δημιουργούν στρεβλώσεις στην αγορά και πρέπει βαθμιαία να εξαλειφθούν. Ειδικά όταν τα αντισταθμιστικά ωφελήματα μιας σύμβασης στην άμυνα είναι ως ποσοστό ίσα ή μεγαλύτερα από την κύρια σύμβαση τότε υπάρχει σοβαρή στρέβλωση. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι έχει διατυπώσει με σαφήνεια την άποψή της δεν έχει ακόμη προβεί σε ρυθμίσεις επί του θέματος και εν προκειμένω έχει αποφύγει να το πράξει και να ενσωματώσει τέτοιες ρυθμίσεις, απαγορευτικού κυρίως τύπου, στην οδηγία 2009/81. Εντούτοις, στην οδηγία περιλαμβάνονται κάποιες διατάξεις που ασχολούνται περιφερειακά με το ζήτημα, όπως είναι οι ρυθμίσεις για την υπεργολαβία,¹³³ που έχουν ως σκοπό την προστασία των μικρομεσαίων επιχειρήσεων της αμυντικής βιομηχανίας. Η ανησυχία για τη βιωσιμότητα των επιχειρήσεων αυτών υπήρξε ένας από τους λόγους για τους οποίους υιοθετούνται αντισταθμιστικά ωφελήματα ως προστατευτικά μέτρα για τη λειτουργία τους. Ωστόσο, πρέπει να εξασφαλισθεί ότι δεν θα υπάρξουν διακρίσεις προς όφελος των εγχώριων υπεργολάβων.

Τα αντισταθμιστικά ωφελήματα δεν περιλαμβάνονται στα κριτήρια που λαμβάνει υπόψη ένα κράτος προκειμένου να κατακυρώσει μια σύμβαση στον τομέα της άμυνας με βάση την οδηγία 2009/81. Εντούτοις, τα κράτη μέλη ίσως μπορούν να παρακάμψουν την έμμεση αυτή απαγόρευση προτάσσοντας το θέμα της ασφάλειας του εφοδιασμού, ισχυριζόμενα εν ολίγοις ότι κάποια αντισταθμιστικά ωφελήματα είναι αναγκαία προκειμένου να διασφαλισθεί ο ομαλός εφοδιασμός των ενόπλων δυνάμεων της χώρας.

Με το θέμα έχει ασχοληθεί ενδελεχώς ο ΕΟΑ ο οποίος έχει συντάξει και λεπτομερή αναφορά καθώς επίσης και ένα Κώδικα Συμπεριφοράς για τα αντισταθμιστικά ωφελήματα. Η πολιτική του ΕΟΑ δεν δομήθηκε αποκλειστικά γύρω από τις αρνητικές πτυχές των αντισταθμιστικών ωφελημάτων, αλλά έλαβε υπόψη της και τις ανάγκες της πραγματικής οικονομίας.¹³⁴ Η πρακτική των αντισταθμιστικών ωφελημάτων εμφανίστηκε ως απάντηση σε πραγματικά θέματα της οικονομίας, γι' αυτό φαίνεται πως ανταποκρίνονται σε κάποιες υπαρκτές ανάγκες. Η αντιμετώπιση του ΕΟΑ στοχεύει στον εξορθολογισμό και έλεγχο και όχι στην εξάλειψη των αντισταθμιστικών ωφελημάτων.

Παρ' όλα αυτά συγκεκριμένες μορφές αντισταθμιστικών ωφελημάτων μπορεί να είναι σύμφωνες με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως υπό το πρίσμα της

¹³³ Άρθρο 21 και εισαγωγική σκέψη υπ' αριθ. 40 της οδηγίας 2009/81.

¹³⁴ Βλ. **Καραμπέκιος, (2012)**, σελ. 15-16.

εξαιρέσης του άρθρου 346 ΣΛΕΕ.¹³⁵ Όμως, θα εξετάζονται σε ξεχωριστή βάση και θα ελέγχεται η συνδρομή των απαιτούμενων προϋποθέσεων που τα δικαιολογούν. Εκείνα τα αντισταθμιστικά ωφέληματα που δεν μπορούν να δικαιολογηθούν καθόλου είναι αυτά που σχετίζονται με μη στρατιωτικές παροχές εκτός του αμυντικού τομέα.

Η εξάλειψη της πρακτικής των αντισταθμιστικών ωφελημάτων θα έχει την μεγαλύτερη επίδραση σε χώρες που εισάγουν αμυντικό εξοπλισμό με βάση διατλαντικές συμβάσεις, ενώ η αμυντική τους βιομηχανία είναι μικρής ή μεσαίας παραγωγικότητας, όπως η Ελλάδα, η Πολωνία, η Πορτογαλία και η Ισπανία. Το αποτέλεσμα θα είναι να υπάρξει σμίκρυνση της εθνικής αμυντικής τους βιομηχανίας μεγάλο τμήμα της οποίας συντηρούνταν μέσω αντισταθμιστικών ωφελημάτων. Ο οικονομικός αντίκτυπος θα σημαίνει κλείσιμο ή συγχωνεύσεις επιχειρήσεων, αλλαγή παραγωγής, μείωση εισοδημάτων, ενώ ο πιο σημαντικός κοινωνικός αντίκτυπος περιλαμβάνει απολύσεις εργαζομένων από την αμυντική βιομηχανία.

Πάντως το θέμα δεν έχει ακόμη διευθετηθεί καθώς επηρεάζει άμεσα τις σχέσεις ΗΠΑ-ΕΕ στον τομέα των αμυντικών προμηθειών, αφού οι αμερικάνικες εταιρίες άμυνας είναι οι σημαντικότερες εξω-ευρωπαϊκές εταιρίες που τους αφορά το θέμα των αντισταθμιστικών ωφελημάτων.

2.2.5 Οι συμφωνίες πλαίσιο

Στην οδηγία 2009/81 περιλαμβάνονται ρυθμίσεις για μια ιδιαίτερη περίπτωση συμβάσεων οι οποίες συνάπτονται με βάση συμφωνίες πλαίσιο.¹³⁶ Σύμφωνα με την οδηγία τα κράτη είναι δυνατόν να συνάπτουν με προμηθευτές συμφωνίες οι οποίες περιέχουν γενικούς όρους και καθορίζουν το πλαίσιο για κάποια αμυντική προμήθεια. Πρόκειται για συμβάσεις που προσδιορίζουν το γενικό πλαίσιο και τον τρόπο σύναψης μελλοντικών συμβάσεων. Αφορούν περιπτώσεις που απαιτείται η ρύθμιση μιας διαρκούς συνεργασίας με τρόπο που να προδιαγράφει τις εκατέρωθεν υποχρεώσεις και δικαιώματα. Καταρτίζονται συνήθως εγγράφως για λόγους νομικής ασφάλειας και από νομικής απόψεως πρόκειται για μικτές συνήθως συμβάσεις. Για την εκτέλεση τους απαιτούνται μεταγενέστερες (εκτελεστικές) συμβάσεις ανάλογα με την εξέλιξη των συνθηκών.¹³⁷

Τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν να συνάπτουν με ένα ή περισσότερους προμηθευτές συμφωνίες με σκοπό τον καθορισμό των όρων που θα διέπουν τις μεταξύ τους συμβάσεις για μια συγκεκριμένη χρονική διάρκεια και κυρίως όσον αφορά τις τιμές και τις προβλεπόμενες ποσότητες. Οι συμφωνίες αυτές δεν είναι δυνατόν να υπερβαίνουν σε χρονική διάρκεια τα επτά έτη. Όταν ο

¹³⁵ Βλ. **SIGMA, (2011)**, σελ.23.

¹³⁶ Βλ. άρθρο 29 της οδηγίας 2009/81.

¹³⁷ Βλ. **Μπακόπουλος-Λελίδης, (2013)**, υποσημείωση 117.

αντισυμβαλλόμενος είναι ένας τότε οι όροι των συμβάσεων που ανατίθενται σύμφωνα με τη συμφωνία πλαίσιο, περιγράφονται επακριβώς στη συμφωνία. Στην περίπτωση που οι αντισυμβαλλόμενοι είναι περισσότεροι (τουλάχιστον τρεις) οι συμβάσεις αναθέτονται είτε με βάση τους όρους της συμφωνίας πλαίσιο χωρίς διαγωνισμό ή μετά από διαγωνισμό που βασίζεται στους όρους της συμφωνίας πλαισίου.¹³⁸

Η διαδικασία που ακολουθείται είναι αυτή του Κεφαλαίου V της οδηγίας, σε όλα τα στάδια μέχρι και πριν την ανάθεση των συμβάσεων η οποία γίνεται με βάση τα κριτήρια ανάθεσης της οδηγίας. Πάντως, τα κράτη μέλη απαγορεύεται να καταφεύγουν σε καταχρηστικές εφαρμογές συμφωνιών πλαισίων με σκοπό την έμμεση καταστράτηγηση του ανταγωνισμού.

2.2.6 Αποτίμηση των ρυθμίσεων της οδηγίας

Η οδηγία 2009/81 τέθηκε σε ισχύ στις 21 Αυγούστου 2009, ενώ ουσιαστικά άρχισε να απαιτείται η εφαρμογή των ρυθμίσεων της από τα κράτη μέλη από τις 21 Αυγούστου 2011, οπότε έληξε η προθεσμία που είχε τεθεί για την ενσωμάτωσή της στις εθνικές νομοθεσίες. Από τότε μέχρι σήμερα έχουν περάσει περίπου τρία έτη διάστημα που δεν είναι ικανό για να σχηματίσουμε μια πλήρη εικόνα για τα θετικά και αρνητικά της σημεία.

Οποσδήποτε, καταγράφεται ως η πρώτη οργανωμένη προσπάθεια για τη δημιουργία εσωτερικής αμυντικής αγοράς και για την καθιέρωση κανόνων που εγγυώνται τον ελεύθερο ανταγωνισμό στον αμυντικό τομέα. Είναι μια αξιόλογη προσπάθεια από πλευράς Ευρωπαϊκής Ένωσης να εφαρμόσει στην αμυντική βιομηχανία και στις σχετικές δημόσιες συμβάσεις την πολιτική περί ανταγωνισμού.

Η πραγματική ανάγκη που υπαγόρευσε την θέσπιση της οδηγίας ήταν η πρακτική των κρατών να κάνουν εκτεταμένη χρήση του άρθρου 296 ΣΕΚ (346 ΣΛΕΕ) με αποτέλεσμα την εξαίρεση τους από τις γενικές ρυθμίσεις περί δημοσίων συμβάσεων. Η πρόσθετη αξία της οδηγίας 2009/81 σε σχέση με το γενικό ρυθμιστικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις εντοπίζεται κυρίως στο ότι έκανε με εμφαντικό τρόπο σαφή την πρόθεση της ΕΕ να μην εξαιρούνται οι αμυντικές συμβάσεις από τους ενωσιακούς κανόνες εκτός εάν συντρέχουν πολύ συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Υπό αυτή την οπτική η οδηγία 2009/81 ακολουθεί την ίδια λογική με την οδηγία 2004/18 ως προς το γενικό πλαίσιο σύναψης δημοσίων συμβάσεων, των γενικών αρχών που ακολουθούνται και των σχετικών διαδικασιών. Οι ειδικές ρυθμίσεις που προσθέτει έχουν σχέση με τις ιδιαιτερότητες των αμυντικών συμβάσεων και επικεντρώνονται συνοπτικά στα εξής ζητήματα:

¹³⁸ *Ibid*, σελ. 216-217.

- Εξαιρέσεις από την εφαρμογή των κανόνων ανάθεσης.¹³⁹
- Ασφάλεια εφοδιασμού-ασφάλεια πληροφοριών.¹⁴⁰
- Ρυθμίσεις για την υπεργολαβία.¹⁴¹
- Δυνατότητα διαδικασίας διαπραγμάτευσης μετά από τη δημοσίευση της προκήρυξης.¹⁴²

Η οδηγία με ένα πλέγμα διατάξεων κάνει σαφές ότι και για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας εφαρμόζονται οι κανόνες των δημοσίων συμβάσεων που θα βοηθήσουν στην δημιουργία εσωτερικής αγοράς. Οι ιδιαίτερες περιπτώσεις που απαιτείται παράκαμψη των κανόνων απαριθμούνται πια περιοριστικά στο κείμενό της. Ομοίως περιλαμβάνονται ρυθμίσεις για τα κρίσιμα ζητήματα της ασφάλειας εφοδιασμού και πληροφοριών. Τέλος, για το κρίσιμο ζήτημα των αντισταθμιστικών ωφελημάτων δεν περιλαμβάνονται σαφείς ρυθμίσεις, όμως οι διατάξεις για την υπεργολαβία στοχεύουν να θέσουν κάποια όρια στη χρήση τους.

Πάντως με βάση μια θεωρητική αποτίμηση των διατάξεων της οδηγίας συμπεραίνουμε ότι κάποια σημεία της χρήζουν ενίσχυσης ή και ολικής αναθεώρησης. Μεγαλύτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στις διαγωνιστικές διαδικασίες με περισσότερες ρυθμίσεις για την εν συνεχεία υποστήριξη (Follow on Support/FoS) των οπλικών συστημάτων η οποία λόγω του μακρού χρόνου ζωής τους αποτελεί σημαντικό τμήμα της δημόσιας δαπάνης για τις αμυντικές προμήθειες. Ακόμη, πρέπει να συνεχιστεί η συζήτηση γύρω από τη δυνατότητα απευθείας ανάθεσης κάποιων συμβάσεων, κρίσιμων για την ασφάλεια της εφοδιαστικής αλυσίδας και την εφοδιαστική επάρκεια των ενόπλων δυνάμεων.¹⁴³

Έχει παραληφθεί από το ρυθμιστικό πεδίο της οδηγίας και ένα κομμάτι που αφορά ένα σημαντικό τμήμα των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις δημόσιες συμβάσεις στην άμυνα. Πρόκειται για τις συνεργασίες στην έρευνα και στην ανάπτυξη. Οι χρηματοδοτήσεις των δράσεων αυτών, η δημιουργία υποδομών και συνεργατικών φορέων είναι ρυθμίσεις που εφόσον υλοποιηθούν και σχεδιαστούν σωστά θα αποτελέσουν τη βάση για την ανάπτυξη της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας και πυλώνες σταθερότητας για την υπό ίδρυση εσωτερική ευρωπαϊκή αμυντική αγορά.

¹³⁹ Άρθρα 12,13 της οδηγίας 2009/81.

¹⁴⁰ Άρθρα 22,23 της οδηγίας 2009/81.

¹⁴¹ Άρθρα 50-54 της οδηγίας 2009/81.

¹⁴² Άρθρο 26 της οδηγίας 2009/81.

¹⁴³ *Ibid*, σελ. 33 κ.ε..

Παρά τις ατέλειες που επισημάναμε, η οδηγία 2009/81 μέχρι σήμερα είναι ο πυρήνας του ευρωπαϊκού πλαισίου για τις ρυθμίσεις των δημοσίων συμβάσεων στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας. Σε συνδυασμό με την οδηγία 2009/43 για τη χορήγηση αδειών σχετικά με την ενδοκοινοτική μεταφορά προϊόντων που συνδέονται με την άμυνα, την οδηγία 89/665, όπως ισχύει σήμερα, και παράλληλες δράσεις όπως συνεργατικές πρωτοβουλίες κρατών μελών, αλλά κυρίως τη δημιουργία και δράση του ΕΟΑ αποτελούν σημαντικό βήμα για την υλοποίηση της πολιτικής απόφασης περί εσωτερικής αμυντικής αγοράς, η δημιουργία της οποίας θα είναι ένα ακόμη βήμα προς την ενίσχυση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εντέλει προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

2.3 Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας (ΕΟΑ)

2.3.1 Η δημιουργία και οι στόχοι του ΕΟΑ

Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας αποτελεί ένα σχετικά νεοπαγή θεσμό ο οποίος δρα εκ παραλλήλου με τις νομοθετικές ρυθμίσεις για τις δημόσιες αμυντικές συμβάσεις, συνδράμει όμως στον κοινό στόχο που είναι η δημιουργία εσωτερικής ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς.

Ο ΕΟΑ συστάθηκε στις 12 Ιουλίου 2004, με κοινή δράση του Συμβουλίου των Υπουργών.¹⁴⁴ Αυτή η κοινή δράση αντικαταστάθηκε, όπως προβλεπόταν, από την απόφαση του Συμβουλίου του 2011.¹⁴⁵ Η απόφαση του 2011 έλαβε υπόψη της τις τροποποιήσεις των Συνθηκών και έθεσε ως νομική βάση της τα άρθρα 42 και 45 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο ΕΟΑ είναι ένας ιδιαίτερος οργανισμός της ΕΕ, αφού η δημιουργία του και οι βασικοί σκοποί της λειτουργίας του προβλέπονται στο πρωτογενές δίκαιο. Σύμφωνα με το άρθρο 42 παρ. 3 και το άρθρο 45 της ΣΕΕ στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ λειτουργεί υπό την εξουσία του Συμβουλίου ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας με στόχους αυτούς που εξειδικεύονται στο άρθρο 45 παρ. 1 της ΣΕΕ. Το Συμβούλιο στηριζόμενο στη διάταξη του άρθρου 45 παρ. 2 της ΣΕΕ εξέδωσε την απόφαση 2011/411/ΚΕΠΠΑ της 12 Ιουλίου 2011 με την οποία καθορίστηκε το καταστατικό, η έδρα και οι κανόνες λειτουργίας του Οργανισμού.

Σύμφωνα με τα άρθρα 42 και 45 της ΣΕΕ, όπως εξειδικεύτηκαν με την απόφαση του Συμβουλίου το 2011, οι κύριες δράσεις του ΕΟΑ αφορούν τους παρακάτω τομείς¹⁴⁶:

¹⁴⁴ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2004, Κοινή Δράση του Συμβουλίου 2004/551/ΚΕΠΠΑ του Ιουλίου 2004 για την Ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας

¹⁴⁵ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2011, Απόφαση 2011/411/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου της 12 Ιουλίου 2011 για τον καθορισμό του Καταστατικού, της Έδρας και των Κανόνων Λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας και την Κατάργηση της Κοινής Δράσης 2004/551/ΚΕΠΠΑ.

¹⁴⁶ Βλ. **Καραμπέκιος, (2012)**, σελ 7 κ.ε.

- Προσδιορισμός επιχειρησιακών αναγκών και μέτρα για την υλοποίησή τους.
- Προσδιορισμός και υλοποίηση μέτρων για την ενίσχυση της βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης του αμυντικού τομέα.
- Συμμετοχή στο σχεδιασμό της ευρωπαϊκής πολιτικής για τους αμυντικούς εξοπλισμούς.
- Παροχή συνδρομής προς το Συμβούλιο στην προσπάθεια προσδιορισμού των στρατιωτικών δυνατοτήτων.

Ο ΕΟΑ έχει έδρα τις Βρυξέλλες. Μέλη του είναι όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης πλην της Δανίας. Τελεί υπό την εποπτεία και τον πολιτικό έλεγχο του Συμβουλίου, το οποίο ασκεί τον έλεγχο αυτό με την ετήσια έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών. Οι κατευθυντήριες οδηγίες του Συμβουλίου ρυθμίζουν τις δραστηριότητες και το πρόγραμμα του ΕΟΑ, ενώ εγκρίνουν ανά τριετία το χρηματοδοτικό πλαίσιο λειτουργίας του Οργανισμού. Ο ΕΟΑ υποβάλλει τακτικά στο Συμβούλιο έκθεση πεπραγμένων, ώστε να είναι δυνατός ο έλεγχος της δράσης του και η λογοδοσία του.¹⁴⁷

Ο ΕΟΑ αποτελεί ένα θεσμό που ο ρόλος του είναι συνδεδεμένος με την ΚΕΠΠΑ και λειτουργεί υποστηρικτικά προς τις πολιτικές ασφαλείας παρέχοντας αμυντικό υλικό και συνδράμοντας στον καθορισμό των κανόνων λειτουργίας της αμυντικής βιομηχανίας. Οι στόχοι του ΕΟΑ, όπως καταγράφονται επισήμως στο καταστατικό του, είναι οι εξής τέσσερις:

- Ανάπτυξη αμυντικών δυνατοτήτων.
- Προώθηση της έρευνας και της τεχνολογίας στον τομέα της άμυνας.
- Προώθηση της κουλτούρας για αμυντικές συνεργασίες.
- Συνδρομή στη δημιουργία της εσωτερικής ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς και στην ενίσχυση της αμυντικής, τεχνολογικής και βιομηχανικής βάσης της.

Επικεφαλής του Οργανισμού είναι ο Γενικός Γραμματέας/Ύπατος Εκπρόσωπος για την ΚΕΠΠΑ ο οποίος είναι υπεύθυνος για την οργάνωση και λειτουργία του. Άλλα

¹⁴⁷ Βλ. Μπακόπουλος-Λελίδης, (2013), σελ. 252 κ.ε.

όργανα της διοικητικής δομής του ΕΟΑ είναι το Διοικητικό Συμβούλιο και ο Εκτελεστικός Διευθυντής. Στο Διοικητικό Συμβούλιο συμμετέχει ένας εκπρόσωπος από κάθε κράτος-μέλος και ένας αντιπρόσωπος της Επιτροπής. Είναι το όργανο που λαμβάνει τις αποφάσεις. Συνεδριάζει σε επίπεδο Υπουργών Άμυνας τουλάχιστον δυο φορές το χρόνο και στις συνεδριάσεις του προεδρεύει ο επικεφαλής του Οργανισμού. Τέλος, ο Εκτελεστικός Διευθυντής είναι ο προϊστάμενος του προσωπικού του Οργανισμού ο οποίος το εποπτεύει και το συντονίζει. Διορίζεται από το Διοικητικό Συμβούλιο με τριετή θητεία και δυνατότητα παράτασης της θητείας του για δυο έτη. Το προσωπικό του Οργανισμού ανέρχεται περίπου στα εκατό (100) άτομα.

Η λειτουργία του Οργανισμού χρηματοδοτείται κυρίως από συνεισφορές των κρατών που είναι μέλη του. Το ύψος των συνεισφορών υπολογίζεται με βάση την κλείδα ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος που καθορίζεται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και στην απόφαση 2000/597 του Συμβουλίου. Το ύψος του ετήσιου προϋπολογισμού του ΕΟΑ είναι μερικά δεκάδες εκατομμύρια ευρώ.

2.3.2 Οι μηχανισμοί δράσης του ΕΟΑ

Ο τρόπος δράσης του ΕΟΑ ρυθμίζεται από το λεγόμενο Διακυβερνητικό Καθεστώς για τις αμυντικές προμήθειες, το οποίο υπογράφηκε το 2005 από τους Υπουργούς Άμυνας των κρατών που συμμετείχαν τότε στον ΕΟΑ. Ο χαρακτήρας του καθεστώτος αυτού είναι εθελοντικός και μη δεσμευτικός, ενώ ενεργοποιείται σε περιπτώσεις που συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 346 ΣΛΕΕ, δηλαδή όταν δεν τυγχάνει εφαρμογής η ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις στην άμυνα.¹⁴⁸ Για την δράση του έχουν σχεδιαστεί μια σειρά από μηχανισμοί:

- Ασφάλεια της εφοδιαστικής αλυσίδας (Security of Supply).
- Κώδικας Συμπεριφοράς για τα Αντισταθμιστικά Ωφελήματα (Code of Conduct on Offsets).
- Ασφάλεια πληροφοριών μεταξύ των κρατών που συμμετέχουν στον ΕΟΑ (Security of Information Between Subscribing Member States).
- Κώδικας Βέλτιστης Πρακτικής στην Εφοδιαστική Αλυσίδα (Code of Best Practice in the Supply Chain).

Ο πρώτος μηχανισμός αφορά τη διασφάλιση της εφοδιαστικής αλυσίδας μεταξύ των μελών του ΕΟΑ. Πρόκειται για μια συμφωνία πλαίσιο που αποτελείται από τέσσερα (4) άρθρα στα οποία γίνεται λόγος για μέσα λογιστικής υποστήριξης,

¹⁴⁸ Βλ. SIGMA, σελ.11

παροχής ανταλλακτικών και εξαρτημάτων μεταξύ των μελών. Η σκοπιμότητα της συμφωνίας είναι να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη και να ενδυναμωθεί η τεχνολογική βάση της ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς.

Ένας δεύτερος μηχανισμός είναι ο Κώδικας Συμπεριφοράς για τα Αντισταθμιστικά Ωφελήματα. Η πολιτική του ΕΟΑ μέσω του Κώδικα αυτού δεν ακολουθεί κατά πόδας τις επιδιώξεις του ρυθμιστικού πλαισίου των δημόσιων αμυντικών συμβάσεων. Στηρίζεται σε μια πιο πραγματιστική βάση. Αναγνωρίζει τον ενεργό και σημαντικό ρόλο των αντισταθμιστικών ωφελημάτων στην πραγματική οικονομία και ως εκ τούτου δεν έχει ως αποκλειστικό στόχο την εκπαραθύρωση τους από την ευρωπαϊκή αμυντική αγορά, αλλά τείνει περισσότερο προς την ορθολογική χρήση τους.¹⁴⁹

Τέλος, στα πλαίσια της ασφάλειας πληροφοριών μεταξύ των κρατών που συμμετέχουν στον ΕΟΑ έχουν καθορισθεί οι όροι και οι προϋποθέσεις για την ανταλλαγή και αποκάλυψη ευαίσθητων και απόρρητων πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών, ενώ ο Κώδικας Βέλτιστης Πρακτικής στην Εφοδιαστική Αλυσίδα αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του Κώδικα Συμπεριφοράς στις Αμυντικές Προμήθειες και λειτουργεί σε συνδυασμό με τον Κώδικα Συμπεριφοράς για τα Αντισταθμιστικά Ωφελήματα. Κύριος στόχος του Κώδικα Βέλτιστης Πρακτικής στην Εφοδιαστική Αλυσίδα είναι η προώθηση της αρχής της διαφάνειας και το σημαντικότερο εργαλείο του στην προσπάθεια αυτή είναι ο Ηλεκτρονικός Πίνακας Ανακοινώσεων για Ευκαιρίες Αμυντικών Συμβάσεων (Electronic Bulletin Board on Defence Contract Opportunities). Στον πίνακα αυτό ανακοινώνονται σε εθελοντική βάση οι προκηρύξεις διαγωνισμών για προμήθεια αμυντικού υλικού.

Ένας από τους στόχους του ΕΟΑ είναι η προώθηση της έρευνας και της τεχνολογίας στον τομέα της άμυνας σε συνδυασμό με την ενίσχυση της τεχνολογικής και βιομηχανικής βάσης της αμυντικής βιομηχανίας. Για την επίτευξή του προσπαθεί να προωθήσει ερευνητικές συνεργασίες, αλλά και να υλοποιήσει ερευνητικά προγράμματα με την πρωτοβουλία και υπό το συντονισμό του ίδιου του Οργανισμού. Τα ερευνητικά προγράμματα αποφασίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο ύστερα από εισηγήσεις των αρμόδιων ομάδων εργασίας που απαρτίζονται από τους εκπροσώπους των κρατών μελών.

Τα ερευνητικά προγράμματα χωρίζονται σε Προγράμματα Κατηγορίας Α' και σε Προγράμματα Κατηγορίας Β'.¹⁵⁰ Οι λεπτομέρειες του σχεδιασμού των προγραμμάτων καθορίζονται από τις παραπάνω ομάδες εργασίας. Οι δυο κύριες αρχές που εφαρμόζονται στα προγράμματα αυτά είναι η αρχή της συμμετοχής (όποιος συμμετέχει έχει δικαίωμα να αποφασίζει) και η αρχή της μεταβλητής γεωμετρίας.

Τα Προγράμματα Κατηγορίας Α' είναι ερευνητικά προγράμματα τεχνολογικής συνεργασίας στα οποία συμμετέχουν όλα τα κράτη μέλη, εκτός εάν ασκήσουν το

¹⁴⁹ Βλ. **Καραμπέκιος, (2012)**, σελ 15 κ.ε.

¹⁵⁰ *Ibid*, σελ. 19 κ.ε.

δικαίωμα τους να εξαιρεθούν. Τα Προγράμματα Κατηγορίας Β' προτείνονται από τα κράτη και δηλώνουν συμμετοχή σε αυτά μόνο όσα κράτη το επιθυμούν. Η χρηματοδότηση των Προγραμμάτων Κατηγορίας Α' είναι μεγαλύτερη λόγω της μαζικότερης συμμετοχής σε αυτά.

2.4 Το εμπόριο αμυντικού υλικού της ΕΕ με τρίτες χώρες

Οι εμπορικές σχέσεις των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τρίτες χώρες στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας διέπονται από την κοινή εμπορική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κατ' εξαίρεση από εθνικούς κανόνες και από τους κανόνες του ΠΟΕ τους οποίους εφαρμόζει η Ευρωπαϊκή Ένωση και ιδίως τη Συμφωνία για Δημόσιες Συμβάσεις (ΣΔΣ).¹⁵¹ Ειδικώς, στο άρθρο XXIII (1) της ΣΔΣ ορίζεται ότι τα συμβαλλόμενα κράτη μπορούν να προβαίνουν σε όποια ενέργεια θεωρούν απαραίτητη για την προστασία των εθνικών συμφερόντων ασφαλείας τους σε σχέση με την προμήθεια όπλων, πυρομαχικών και πολεμικού υλικού, αλλά και για όποιες αμυντικές προμήθειες θεωρούν απαραίτητες για την εθνική τους ασφάλεια, αφού οι συμβάσεις αυτές αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής της συμφωνίας για τις δημόσιες συμβάσεις.¹⁵² Εισάγεται έτσι μια εξαίρεση, το πεδίο εφαρμογής της οποίας είναι ευρύτερο από αυτό του άρθρου 346 ΣΛΕΕ.¹⁵³ Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι τα κράτη έχουν το δικαίωμα για τις συμβάσεις αυτές να επιτρέψουν σε προμηθευτές από τρίτες χώρες να συμμετέχουν σε διαδικασίες ανάθεσης. Ο ευρωπαίος νομοθέτης είχε υπόψη του τη διάταξη αυτή όταν συνέταξε την οδηγία 2009/81.¹⁵⁴

Στην πράξη όμως πρέπει να διακρίνουμε ανάμεσα στην πολιτική εξαγωγών και στην πολιτική εισαγωγών αμυντικού υλικού. Ως προς τις εξαγωγές τα κράτη μέλη αρνούνται να αναγνωρίσουν την Ευρωπαϊκή Ένωση ως αποκλειστικά αρμόδια και πράττουν συνήθως σύμφωνα με την εθνική τους νομοθεσία. Αντίθετα, στις εισαγωγές αμυντικού υλικού η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αξιώσει κατά καιρούς την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και έχει διεκδικήσει το μερίδιο της αρμοδιότητας που της αναλογεί.

2.4.1 Εξαγωγές αμυντικού υλικού προς τρίτες χώρες

Ο κύριος εμπορικός εταίρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε θέματα προμήθειας αμυντικού υλικού είναι οι ΗΠΑ. Από εκεί γίνονται οι μεγαλύτερες εισαγωγές και

¹⁵¹ Γνωστή στην αγγλική ορολογία της ως GPA (Government Procurement Agreement).

¹⁵² Βλ. Λεντζής, (2008), σελ. 1332 κ.ε.

¹⁵³ Βλ. SIGMA, (2011), σελ. 12.

¹⁵⁴ Βλ. εισαγωγική σημείωση (18) της οδηγίας 2009/81.

προς τα εκεί εξάγουν το μεγαλύτερο όγκο των προϊόντων τους όσες εθνικές αμυντικές βιομηχανίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν εξαγωγική δραστηριότητα. Η σχέση αυτή είναι βαθιά εδραιωμένη και μάλιστα περνάει μέσα από δεσμούς αντισταθμιστικών ωφελημάτων μέσω των οποίων αμερικανικές αμυντικές εταιρίες διαχέουν στην ευρωπαϊκή αγορά τεχνολογία και γνώση.

Είναι δεδομένο ότι η σχέση αυτή προέκυψε από τις πραγματικές συνθήκες της αγοράς και από τις οικονομικές συγκυρίες και η ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία όχι μόνο δεν πρέπει να την διακόψει, αλλά οφείλει να την καλλιεργήσει περισσότερο και να επιχειρήσει ένα ευρύτερο άνοιγμα προς την αμερικανική αγορά, από την οποία έχει να αποκομίσει αρκετά οφέλη, τόσο οικονομικά, όσο και σε επίπεδο έρευνας και τεχνολογίας. Αρκεί το άνοιγμα αυτό να γίνει ελεγχόμενα και συντονισμένα. Το πιο σημαντικό είναι να δημιουργηθεί η εσωτερική ευρωπαϊκή αμυντική αγορά και μέσα από συνεργασίες να δημιουργηθεί αμυντική οικονομία ευρωπαϊκής κλίμακας με κοινό εξαγωγικό προσανατολισμό. Τότε η ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία θα μπορέσει να σταθεί ως ισότιμος εταίρος απέναντι στην αμερικανική. Σε διαφορετική περίπτωση, εάν δηλαδή δεν υπάρξουν ευρωπαϊκές συνεργασίες, αργά ή γρήγορα οι εξαγωγές ευρωπαϊκών προϊόντων θα γίνουν μη ανταγωνιστικές και η αγορά των ΗΠΑ θα κλείσει για τις ευρωπαϊκές βιομηχανίες, ενώ αντίθετα η διείσδυση των αμερικανικών εταιριών στην ευρωπαϊκή αγορά θα διευρυνθεί, τόσο διότι το προϊόν τους θα είναι ανταγωνιστικότερο, αλλά και μέσα από επενδυτικά σχήματα, θυγατρικές εταιρίες κλπ. Η Επιτροπή έχει εντοπίσει την εξαιρετική σημασία του ζητήματος αυτού που άπτεται πια της ίδιας της βιωσιμότητας της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας και για αυτό έχει ξεκινήσει μια πολύτροπη δράση.

Πάντως τα κράτη μέλη κάνουν συχνή επίκληση της εξαίρεσης του άρθρου 346 ΣΛΕΕ, ώστε η εξαγωγική τους δραστηριότητα στον αμυντικό τομέα να εξαιρεθεί από τις ρυθμίσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Η αλήθεια είναι ότι και η Επιτροπή επέδειξε μια ανοχή στην εφαρμογή του άρθρου προβάλλοντας το επιχείρημα ότι οι εξαγωγές αμυντικού εξοπλισμού όντως έχουν μεγαλύτερη σημασία από τις εισαγωγές αμυντικού υλικού για τα κράτη υπό την έννοια ότι οι κίνδυνοι που ελλοχεύουν, εάν πέσει σε λάθος χέρια είναι μεγαλύτεροι. Εν κατακλείδι, τόσο με την πίεση των κρατών μελών, όσο και με την ανοχή της Επιτροπής στις εξαγωγές αμυντικού υλικού προς τρίτες χώρες εφαρμόζονται κυρίως εθνικές ρυθμίσεις, με εξαίρεση τον Κώδικα Συμπεριφοράς για τις εξαγωγές όπλων.

Για να ελέγξει τις εξαγωγές αμυντικού υλικού κάθε κράτος εφαρμόζει δικό του σύστημα ελέγχου που περιλαμβάνει άδειες εξαγωγής, πιστοποιητικά χρήσης, ελέγχους παράδοσης κ.α. Τα συστήματα αυτά, όπως είναι φυσικό, δεν τηρούν κάποια

τυποποίηση, αλλά παρουσιάζουν έντονη πολυμορφία, αν και τα κράτη προσπαθούν να υιοθετούν διεθνή πρότυπα.¹⁵⁵

Η μόνη προσπάθεια για συντονισμό των εθνικών ρυθμίσεων της υπάρχουσας εξαγωγικής δραστηριότητας των ευρωπαϊκών αμυντικών βιομηχανιών είναι αυτή που έγινε από το Συμβούλιο το οποίο έχει υιοθετήσει από το 1998 τον Κώδικα Συμπεριφοράς για τις εξαγωγές όπλων.¹⁵⁶ Αυτός είναι ένα κείμενο πολιτικά, αλλά όχι νομικά δεσμευτικό, που προωθεί τη θέσπιση κοινών προτύπων για τις εξαγωγές όπλων με σκοπό την επίτευξη διαφάνειας.¹⁵⁷ Ταυτόχρονα αποθαρρύνει μεμονωμένα κράτη να εκμεταλλεύονται την άρνηση πώλησης όπλων από άλλο κράτος. Για το σκοπό αυτό καθιερώνει μια διαδικασία, σύμφωνα με την οποία το κράτος που αρνείται την πώληση οπλισμού κοινοποιεί την απόφασή του αυτή στα υπόλοιπα, ενώ ένα άλλο κράτος που επιθυμεί να προβεί στην πώληση αυτή οφείλει προηγουμένως να διαβουλευτεί με το κράτος που αρνήθηκε την εξαγωγή.

Σχετικά με το πεδίο εφαρμογής του Κώδικα έχει θεσπιστεί ένας κατάλογος στα προϊόντα του οποίου εφαρμόζεται ο Κώδικας, όμως τα κράτη μπορούν να καταρτίσουν τους δικούς τους καταλόγους. Για την εξαγωγή αμυντικών εξοπλισμών προς τρίτες χώρες προβλέπει οκτώ κριτήρια:

- Τήρηση διεθνών δεσμεύσεων των κρατών και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.
- Σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου από τον αγοραστή.
- Εσωτερική κατάσταση της αγοράστριας χώρας.
- Διαφύλαξη της ειρήνης, της ασφάλειας και της περιφερειακής σταθερότητας.
- Εθνική ασφάλεια των κρατών μελών.
- Συμπεριφορά της αγοράστριας χώρας προς τη διεθνή κοινότητα.
- Κίνδυνος κακής χρήσης του εξοπλισμού
- Συμβατότητα της αγοράς με τις οικονομικές και τεχνολογικές δυνατότητες της αγοράστριας χώρας.

Η λογική των κριτηρίων είναι ότι προσπαθεί να ελέγξει την εξαγωγή, ώστε να είναι διεθνώς αποδεκτή, να συνάδει γενικά με τις αρχές του σεβασμού της ανθρώπινης ζωής και να εγγυάται ότι δεν θα θέσει σε κίνδυνο την ασφάλεια των κρατών μελών.

¹⁵⁵ Βλ. Λεντζής, (2008), σελ. 1335 κ.ε.

¹⁵⁶ Βλ. Μπακόπουλος-Λελίδης, (2013), σελ. 145.

¹⁵⁷ Βλ. Bromley M. – Brzoska, (2008)

Έξι κράτη μέλη που είχαν υιοθετήσει τον Κώδικα θέλησαν να προχωρήσουν σε μια μεγαλύτερη δέσμευση. Έτσι το 2002 η Γαλλία, η Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ισπανία, η Ιταλία και η Σουηδία υπέγραψαν μεταξύ τους την Επιστολή Προθέσεων (Letter of Intent/Lol) η οποία κινείται στο ίδιο πλαίσιο με τον Κώδικα.

2.4.2 Προμήθειες αμυντικού υλικού από τρίτες χώρες

Ένα διαφορετικό ζήτημα είναι η εισαγωγή αμυντικού εξοπλισμού από τρίτες χώρες, με προεξάρχουσα τις ΗΠΑ. Το ζήτημα ανακινήθηκε λόγω της εκτεταμένης πρακτικής των κρατών μελών να επικαλούνται το άρθρο 296 ΣΕΚ (σημερινό 346 ΣΛΕΕ) και να απαλλάσσουν τις εισαγωγές αμυντικών εξοπλισμών από τρίτες χώρες από τον ΦΠΑ και από άλλους τελωνειακούς δασμούς. Ως αντίδραση η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσέφυγε στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο σε πληθώρα περιπτώσεων.

Η έναρξη έγινε με την Ισπανία η οποία απάλλαξε με εθνική της νομοθεσία τις εισαγωγές αμυντικών εξοπλισμών από τρίτες χώρες από την καταβολή ΦΠΑ. Όταν η Επιτροπή προσέφυγε στο ΔΕΚ η Ισπανία επικαλέστηκε ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας της και ζήτησε την εφαρμογή του άρθρου 296 ΣΕΚ.¹⁵⁸ Το ΔΕΚ δεν πείστηκε από τα επιχειρήματα της ισπανικής κυβέρνησης ότι η απαλλαγή από το ΦΠΑ επηρεάζει ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας της χώρας, με δεδομένο μάλιστα ότι τα έσοδα από το ΦΠΑ επανέρχονται στα κρατικά ταμεία της χώρας.¹⁵⁹

Η διαφορά του ΦΠΑ από τους τελωνειακούς δασμούς είναι ότι οι τελευταίοι αποτελούν ιδίους πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, όταν τα κράτη μέλη άρχισαν αυτοβούλως να απαλλάσσουν τις εισαγωγές αμυντικών εξοπλισμών από τρίτες χώρες από την καταβολή δασμών η Επιτροπή προσέφυγε και πάλι ενώπιον του Δικαστηρίου.¹⁶⁰ Το Δικαστήριο σε όλες τις περιπτώσεις απέρριψε αναφανδόν τα επιχειρήματα των κρατών για χρήση της εξαίρεσης του άρθρου 296 ΣΕΚ. Η επιχειρηματολογία μάλιστα που υιοθέτησε υπήρξε παρόμοια σε όλες τις περιπτώσεις. Σύμφωνα με αυτή, η εξαίρεση του άρθρου 296 ερμηνεύεται συσταλτικά, η δε εφαρμογή του δεν γίνεται αυτόματα μετά από αόριστη επίκλησή ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας. Τα κράτη οφείλουν να αποδεικνύουν ότι η εφαρμογή της

¹⁵⁸ Υπόθεση **C-414/97 Επιτροπή κατά Ισπανίας** (Απόφαση της 16-09-1999, Συλλογή 1999, σελ. I-05585)

¹⁵⁹ Βλ. **Λεντζής (2008)**, σελ. 1333.

¹⁶⁰ Βλ. υποθέσεις **C- 61/03 Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου** (Απόφαση της 12-04-2005, Συλλογή 2005, σελ. I-02477), **C- 284/05 Επιτροπή κατά Φινλανδίας** (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11705), **C- 294/05 Επιτροπή κατά Σουηδίας** (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11777), **C-372/05 Επιτροπή κατά Γερμανίας** (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11801), **C-387/05 Επιτροπή κατά Ιταλίας** (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11831), **C-409/05 Επιτροπή κατά Ελλάδας** (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11859), **C-461/05 Επιτροπή κατά Δανίας** (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11887), **C-38/06 Επιτροπή κατά Πορτογαλίας** (Απόφαση της 04-03-2010, Συλλογή 2010, σελ. I-01569).

εξαιρέσης είναι απαραίτητη για την προστασία ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας τους και στις περιπτώσεις απαλλαγής από τους τελωνειακούς δασμούς δεν το έκαναν.

Εν ολίγοις στην περίπτωση της εισαγωγής αμυντικού εξοπλισμού από τρίτες χώρες η Επιτροπή αξιόσωσε την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και άσκησε την αρμοδιότητά της.

2.4.3 Διμερείς συμβάσεις στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας

Η ισχύς διμερών συμβάσεων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τρίτες χώρες σε θέματα που αφορούν τις αμυντικές προμήθειες είναι ένα θέμα που απασχολεί, ειδικά στη περίπτωση που αυτές οι συμβάσεις αντιτίθενται σε διατάξεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Εδώ πρέπει να γίνει μια χρονική διάκριση στις συναφθείσες συμβάσεις. Η ίδια η Συνθήκη περιλαμβάνει μια γενική διάταξη.¹⁶¹ Σύμφωνα με αυτή η ισχύς των συμβάσεων που έχουν συνάψει τα κράτη μέλη πριν από της Συνθήκη της Ρώμης δηλαδή πριν την 1 Ιανουαρίου 1958, καθώς και των συμβάσεων που συνάψανε πριν την προσχώρηση τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση παραμένει ανεπηρέαστη. Ωστόσο, τα κράτη πρέπει να λαμβάνουν τα μέτρα που είναι απαραίτητα, όταν οι συμβάσεις αυτές έρχονται σε σύγκρουση με τη Συνθήκη.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, σε περίπτωση που προγενέστερη σύμβαση με τρίτη χώρα δημιουργεί υποχρεώσεις αντίθετες από την ευρωπαϊκή νομοθεσία και η χώρα αυτή δικαιούται να την απαιτήσει, τότε το κράτος μέλος υποχρεούται να πράξει έστω και αντίθετα από τις ευρωπαϊκές ρυθμίσεις.¹⁶² Αυτό όμως ισχύει για τις προγενέστερες συμβάσεις. Για τις μεταγενέστερες τεκμαίρεται ότι πρέπει να συνάδουν με τη Συνθήκη και την υπόλοιπη ευρωπαϊκή νομοθεσία.

Πάντως μια ρύθμιση παρόμοιου τύπου εισάγει και η οδηγία 2009/81.¹⁶³ Σύμφωνα με αυτή οι ρυθμίσεις της οδηγίας δεν εφαρμόζονται σε συμβάσεις που διέπονται από ειδικούς κανόνες που περιλαμβάνονται σε διεθνή συμφωνία ή διακανονισμό ανάμεσα σε κράτη-μέλη και σε τρίτες χώρες ή ειδικούς κανόνες που εφαρμόζει διεθνής οργανισμός που προμηθεύεται για δικό του σκοπό. Αυτή η διάταξη ανοίγει το δρόμο για εθνικές πρακτικές συνεργασιών με τρίτες χώρες αρκεί βέβαια να μην αντιβαίνουν σε ουσιώδεις διατάξεις της Συνθήκης.

Τέτοιας μορφής διεθνείς συμφωνίες είναι και τα Μνημόνια Συνεργασίας (Memorandums of Understanding), μια πολύ δημοφιλής πρακτική στον τομέα των

¹⁶¹ Βλ. άρθρο 251 της ΣΛΕΕ.

¹⁶² Υπόθεση C-324/93 The Queen κατά Secretary of State for the Home Department, ex parte Evans Medical και Macfarlan Smith (Απόφαση της 28-03-1995, Συλλογή 1995, σελ. I-00563), σκ. 27-33.

¹⁶³ Βλ. άρθρο 12 της οδηγίας 2009/81.

αμυντικών προμηθειών.¹⁶⁴ Η νομική δεσμευτικότητα των κειμένων αυτών είναι αμφισβητούμενη. Κατά την πρακτική του Ηνωμένου Βασιλείου στερούνται δεσμευτικότητας, ενώ οι ΗΠΑ έχουν αντίθετη άποψη επί του θέματος. Μπορούν να θεωρηθούν ως διεθνείς συμφωνίες απλοποιημένης μορφής, που συνάπτονται μετά το πέρας των διαπραγματεύσεων με την υπογραφή των αρμοδίων υπουργών χωρίς επικύρωση από τα εθνικά νομοθετικά σώματα. Ο κανόνας για την δεσμευτικότητα τους ή όχι είναι αυτός της βούλησης των μερών. Τα μνημόνια αυτοδεσμεύουν τα μέρη που το επιθυμούν. Περίπου δεκαπέντε ευρωπαϊκά κράτη έχουν συνάψει τέτοια μνημόνια με τις ΗΠΑ. Σκοπός των Μνημονίων Συνεργασίας είναι να διαμορφώσουν το πλαίσιο του εμπορίου αμυντικών εξοπλισμών και η τάση των τεχνοκρατών είναι να επιτραπεί η χρήση τους εκ παραλλήλου με το υπόλοιπο ρυθμιστικό πλαίσιο για τις αμυντικές προμήθειες, με δεδομένο ότι θα καταβληθεί προσπάθεια να μην εισάγουν υποχρεώσεις αντίθετες σε θεμελιώδεις διατάξεις της Συνθήκης.

¹⁶⁴ Βλ. Μπακόπουλος-Λελίδης, (2013), σελ. 223 κ.ε.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Παρεκκλίσεις από την ευρωπαϊκή ρύθμιση για τις δημόσιες συμβάσεις στην άμυνα και την ασφάλεια

3.1 Διατάξεις εξαιρέσεως από το ρυθμιστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας

Οι δημόσιες συμβάσεις για αμυντικές προμήθειες εν γένει σχετίζονται, όπως έχουμε επισημάνει, με έναν τομέα ο οποίος χαρακτηρίζεται από πληθώρα ιδιαιτεροτήτων και χρήζει διαφορετικής αντιμετώπισης από τους υπόλοιπους τομείς της οικονομίας. Η πολιτική βούληση στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι να δημιουργηθεί εσωτερική ευρωπαϊκή αμυντική αγορά και να ενισχυθεί η τεχνολογική και βιομηχανική βάση της αμυντικής αγοράς. Η απόφαση αυτή συνεπάγεται συγκέντρωση της αρμοδιότητας για ρύθμιση του τομέα σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ωστόσο, επειδή η ιδιαιτερότητα του τομέα είναι δεδομένη, αναγνωρίστηκε η ανάγκη να αφεθεί στα κράτη μέλη ένα εύρος για δράσεις υπό εθνική πρωτοβουλία, εκτός του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού πλαισίου. Φυσικά τα όρια αυτού του εύρους δεν καταλείπονται στην διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών, αλλά καθορίζονται a priori από τον ευρωπαϊκό νομοθέτη. Με τον τρόπο αυτό διαφυλάσσεται και η διαφάνεια, που αποτελεί τόσο σημαντικό παράγοντα για την ορθή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και ειδικά σε θέματα προμηθειών αμυντικού υλικού.

Η δυνατότητα των κρατών να έχουν ένα περιθώριο δράσης εκτός πλαισίου για σημαντικά ζητήματα συναρτάται στενά, στον τομέα της άμυνας, με ουσιώδη ζητήματα ασφαλείας. Η έννοια του ουσιώδους συμφέροντος ασφαλείας ποικίλει και εξαρτάται από πολυάριθμους παράγοντες που διαφέρουν από κράτος σε κράτος και δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστούν εξ αρχής. Σε αυτή τη λογική κρίνεται απαραίτητο να έχουν τα κράτη τη δυνατότητα σε ζητήματα αμυντικών προμηθειών να κινούνται εκτός των ευρωπαϊκών ρυθμίσεων, εφόσον όμως αποδεικνύουν ότι συντρέχει σοβαρός κίνδυνος ασφαλείας.

Προς τούτο έχει διαμορφωθεί ένα πλέγμα διατάξεων που θεσπίζουν εξαιρέσεις από την ευρωπαϊκή νομοθεσία.¹⁶⁵ Τις διατάξεις αυτές τις συναντούμε στο πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά απαντώνται και διάσπαρτες στο παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως σε κανονισμούς, οδηγίες κ.α. Φυσικά οι διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου είναι γενικότερης και ευρύτερης μορφής από αυτές του δευτερογενούς δικαίου. Οι πιο ενδιαφέρουσες εξαιρέσεις του δευτερογενούς δικαίου για το ζήτημα των συμβάσεων στην άμυνα είναι αυτές που περιέχονται στην κύρια οδηγία για τις αμυντικές προμήθειες 2009/81 και στην οδηγία

¹⁶⁵ Βλ. Μπακόπουλος-Λελίδης, (2013), σελ. 155.

για τις δημόσιες συμβάσεις 2004/18. Το άρθρο 10 της οδηγίας 2004/18 παραπέμπει στην εξαίρεση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ, ενώ με τα άρθρα 12 και 13 της οδηγίας 2009/81 εισάγονται εξαιρέσεις ειδικά από την εφαρμογή της οδηγίας, με πιο ενδιαφέρουσες την εξαίρεση για τις συμβάσεις που βασίζονται σε διεθνή συμφωνία, τις συμβάσεις που ανατίθενται από μια κυβέρνηση σε άλλη κυβέρνηση και τις συμβάσεις που συνάπτονται με διεθνή οργανισμό.¹⁶⁶

Εκτός από την βασική διάκριση των διατάξεων που εισάγουν δυνατότητα εξαίρεσης για λόγους ασφαλείας σε διατάξεις του πρωτογενούς και του δευτερογενούς δικαίου, υπάρχει και μια δεύτερη που μπορεί να γίνει. Οι εξαιρέσεις που περιέχονται στο κείμενο της ΣΛΕΕ διακρίνονται σε ειδικές, που αντιστοιχούν στα άρθρα 36, 45 παρ. 3, 52 παρ. 1, 65 παρ. 1 στοιχείο β' και άρθρο 72 ΣΛΕΕ και στη γενική εξαίρεση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ. Η ειδοποιός διαφορά τους είναι ότι οι ειδικές διατάξεις δίνουν τη δυνατότητα εξαίρεσης μόνο από συγκεκριμένες ρυθμίσεις της Συνθήκης,¹⁶⁷ ενώ η γενική εξαίρεση παρέχει ευρεία δυνατότητα εξαίρεσης. Αυτό φαίνεται εξάλλου και από τη θέση τους στο κείμενο της Συνθήκης. Οι ειδικές εξαιρέσεις τοποθετήθηκαν ύστερα από τις σχετικές διατάξεις για τις οποίες εισάγουν εξαίρεση, ενώ η γενική εξαίρεση τοποθετήθηκε μεταξύ των γενικών και των τελικών διατάξεων της Συνθήκης.

Η σχέση των ειδικών εξαιρέσεων με τη γενική εξαίρεση του πρωτογενούς δικαίου είναι και πάλι σχέση ειδικού προς γενικό. Ωστόσο, η εξαίρεση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ εφαρμόζεται μόνο σε περιπτώσεις που παραβλάπτονται ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας σε σχέση με παραγωγή και εμπορία όπλων, πυρομαχικών και πολεμικού υλικού, ενώ οι ειδικές εξαιρέσεις δεν έχουν τέτοιο περιορισμό. Έτσι, οι ειδικές εξαιρέσεις μπορεί να είναι ειδικότερες ως προς αυτή του άρθρου 346 ΣΛΕΕ, αλλά όταν τίγονται ζητήματα παραγωγής και εμπορίας όπλων, πυρομαχικών και πολεμικού υλικού η σχέση μετατρέπεται κατά κάποιο τρόπο και εφαρμόζεται το άρθρο 346 ΣΛΕΕ ως ειδικότερο.¹⁶⁸

Το ζήτημα τι θεωρείται ουσιώδες συμφέρον ασφαλείας κάθε φορά αξιολογείται από τα κράτη μέλη τα οποία φέρουν και το βάρος να το αποδείξουν. Αυτή είναι και η επίσημη θέση του Δικαστηρίου σε πληθώρα υποθέσεων. Οι διατάξεις εξαίρεσης για λόγους δημόσιας ασφαλείας ερμηνεύονται συσταλτικά, δεν εισάγουν γενική και αυτόματη εξαίρεση που ενεργοποιείται με μόνη την επίκλησή τους και απαιτείται να αποδεικνύεται κάθε φορά ότι η συμπεριφορά του κράτους που επικαλείται την

¹⁶⁶ Βλ. **Andresen, (2011)**, σελ. 4.

¹⁶⁷ Το άρθρο 36 από την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, το άρθρο 45 παρ. 3 από την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, το άρθρο 52 παρ. 1 από το δικαίωμα εγκατάστασης, το άρθρο 65 παρ. 1 στοιχείο β' από την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων και τέλος το άρθρο 72 ΣΛΕΕ από την πολιτική θεωρήσεων, ασύλου και μετανάστευσης και από τις διατάξεις για τις λοιπές πολιτικές τις σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

¹⁶⁸ Βλ. **Λεντζής, (2008)**, σελ. 1324-1325.

εξαιρέση δικαιολογείται για την προστασία ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας του, που σε διαφορετική περίπτωση θα βλάπτονταν ανεπανόρθωτα.¹⁶⁹ Στη συνέχεια του κεφαλαίου θα γίνει εκτενής αναφορά στην γενική εξαιρέση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ, καθώς είναι αυτή που επικαλούνται πιο συχνά τα κράτη. Ο λόγος είναι ότι εξαιτίας της γενικής της μορφής είχε διαμορφωθεί η εσφαλμένη πεποίθηση ότι εφαρμόζεται άμεσα και αυτόματα. Ωστόσο, όπως θα δούμε, η νομολογία διευκρίνισε επαρκώς τις προϋποθέσεις εφαρμογής της και σε συνδυασμό με τις δράσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έχουν πια τεθεί τα ακραία όρια εφαρμογής της.

3.2 Η εξαιρέση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ

Η ratio θέσπισης του άρθρου 346 ΣΛΕΕ υπήρξε η βούληση για τη γεφύρωση του χάσματος ανάμεσα στην προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης για δημιουργία εσωτερικής αμυντικής αγοράς και των εθνικών νομοθεσιών που δημιουργούσαν ισάριθμες με τα κράτη μέλη εθνικές αμυντικές αγορές. Η σθεναρή αντίσταση των κρατών μελών και η απροθυμία τους να εκχωρήσουν πλήρως την αρμοδιότητα τους επί θεμάτων ασφαλείας στην Ευρωπαϊκή Ένωση οδήγησε εκ των πραγμάτων στην διάταξη αυτή, ώστε να εξομαλυνθούν οι εντάσεις ανάμεσα στα κράτη μέλη και την Ευρωπαϊκή Ένωση.¹⁷⁰

Το ζήτημα αυτό υπήρξε και εξακολουθεί να παραμένει εξαιρετικά ακανθώδες, με αποτέλεσμα οι εξελίξεις να είναι πολύ αργές και διστακτικές. Όλο το θέμα έχει ως σημείο εκκίνησης τη διαφορετική ερμηνεία που δέχονται για το άρθρο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρεί εαυτή ως αρμόδια για θέματα που αφορούν την ασφάλεια και μόνο κατ' εξαιρέση πιστεύει ότι θεμελιώνεται αρμοδιότητα των κρατών μελών, εφόσον συντρέχουν σωρευτικά όσες προϋποθέσεις τίθενται στο άρθρο 346 ΣΛΕΕ. Από την άλλη, εκ διαμέτρου αντίθετη είναι η ερμηνεία που αποδέχονται τα κράτη μέλη, τα οποία επί σειρά ετών ενεργούσαν ως αποκλειστικά αρμόδια επί των θεμάτων με απλή επίκληση της διάταξης. Η διάσταση απόψεων επιλύθηκε τελικά μόνο με την παρέμβαση του Δικαστηρίου της ΕΕ, ωστόσο η πολιτική επιβολή του νομολογιακού κεκτημένου είναι ένα άλλο ζήτημα.

Η επιφυλακτικότητα επί της ερμηνείας του άρθρου σε συνδυασμό βεβαίως με το γεγονός ότι η ουσία της διάταξης αναφέρεται σε μια πραγματικά ιδιαίτερη κατάσταση, οδήγησε στην μακροβιότητα του άρθρου, το οποίο παρέμεινε αναλλοίωτο από διαδοχικές τροποποιήσεις των Συνθηκών. Έτσι, στο αρχικό άρθρο που καθιερώθηκε με τη Συνθήκη της Ρώμης το 1958 ουδεμία τροποποίηση επήλθε με τις Συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ, της Νίκαιας και τέλος της Λισαβόνας. Το άρθρο 223 της Συνθήκης της Ρώμης είναι πανομοιότυπο με το άρθρο 296 της ΣΕΚ

¹⁶⁹ Βλ. Λεντζής, (2010), σελ. 1275.

¹⁷⁰ Βλ. Λεντζής, (2008), σελ. 1323.

και τέλος με το σημερινό 346 ΣΛΕΕ.¹⁷¹ Η πρακτική χρησιμότητα της διαπίστωσης αυτής είναι ότι οποιαδήποτε ανάλυση αναφέρεται σε μια εκδοχή της εξαίρεσης, εφαρμόζεται και σε όλες τις άλλες, αφού στην ουσία πρόκειται για την ίδια διάταξη με διαφορετικό τίτλο. Η ανάλυση για το άρθρο 296 ΣΕΚ ισχύει για παράδειγμα και για το άρθρο 346 ΣΛΕΕ. Στην ουσία λοιπόν δεν έχει διαφορά εάν αναφερόμαστε στην ερμηνεία του άρθρου 296 ΣΕΚ ή 346 ΣΛΕΕ. Ωστόσο, για τυπικούς λόγους στην ανάλυση που ακολουθεί οι αναφορές μας θα γίνονται στο άρθρο 346 ΣΛΕΕ, αφού με αυτή τη μορφή ισχύει σήμερα η διάταξη.

3.2.1 Οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 346 ΣΛΕΕ

Το άρθρο 346 ΣΛΕΕ στην παράγραφο 1 περιλαμβάνει δυο στοιχεία. Σύμφωνα με αυτό:

«.....α) κανένα κράτος μέλος δεν υποχρεούται να παρέχει πληροφορίες, τη διάδοση των οποίων θεωρεί αντίθετη προς ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας του.

β) κάθε κράτος μέλος δύναται να λαμβάνει μέτρα που θεωρεί αναγκαία για την προστασία ουσιωδών συμφερόντων 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.»

Οι δυο διατάξεις είναι παρεμφερείς με μια σχέση ειδικού προς γενικό. Η πρώτη αναφέρεται σε δυνατότητα των κρατών να αρνηθούν να παρέχουν πληροφορίες, ενώ η δεύτερη σε δυνατότητα τους να λάβουν οποιοδήποτε μέτρο κρίνουν αναγκαίο. Η μια εισάγει δικαίωμα άρνησης και η άλλη δράσης. Είναι φανερό ότι ο πυρήνας της εισαγόμενης εξαίρεσης του άρθρου 346 είναι η παράγραφος 1 στοιχείο β'.

Σύμφωνα με αυτό κάθε κράτος μέλος μπορεί να λαμβάνει οποιοδήποτε μέτρο κρίνει απαραίτητο υπό την αίρεση ότι θα συντρέχουν σωρευτικά οι παρακάτω προϋποθέσεις:

- Το μέτρο είναι αναγκαίο για την **προστασία ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας** του κράτους.
- Αφορά τη ρύθμιση ζητημάτων **παραγωγής ή εμπορίας όπλων, πυρομαχικών και πολεμικού υλικού**, δηλαδή στρατιωτικού υλικού υπό τη στενή έννοια.

¹⁷¹ Βλ. Trybus, (2009), σελ 976 κ.ε. και Trombetta S., (2005), σελ 447-449.

- Το μέτρο *δεν πρέπει να αλλοιώνει τον ανταγωνισμό* σχετικά με προϊόντα που δεν προορίζονται για στρατιωτικούς ειδικά σκοπούς.

Το ζήτημα τι μπορεί να θεωρηθεί κάθε φορά ως στρατιωτικό υλικό αντιμετωπίζεται στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου. Εκεί αναφέρεται ότι τα προϊόντα για τα οποία ισχύει το άρθρο 346 ΣΛΕΕ παράγραφος 1 στοιχείο β' είναι αυτά που περιγράφονται στην απόφαση του Συμβουλίου της 15 Απριλίου 1958. Η απόφαση αυτή μπορεί να τροποποιηθεί, αλλά μόνο με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου ύστερα από πρόταση της Επιτροπής. Στην πρώτη του μορφή το άρθρο 346 ΣΛΕΕ, δηλαδή ως άρθρο 223 παρ. 2 της ΣυνθΕΟΚ, όριζε ότι εντός έτους από την έναρξη εφαρμογής της Συνθήκης το Συμβούλιο όφειλε να καταρτίσει ομόφωνα πίνακα για τα προϊόντα του οποίου θα εφαρμοζόταν το άρθρο. Το Συμβούλιο ύστερα από εισήγηση της Επιτροπής Συντονισμού για τον Πολυμερή Έλεγχο των Εξαγωγών κατάρτισε τον σχετικό πίνακα και εξέδωσε την απόφαση 255/58/ΕΟΚ της 15 Απριλίου 1958. Ο πίνακας αυτός αποτελεί ουσιαστικά αναπόσπαστο κομμάτι του άρθρου 346 ΣΛΕΕ και κανονικά θα έπρεπε να προσαρτηθεί στη Συνθήκη ως παράρτημα. Ωστόσο φαίνεται ότι ο φόβος πως τα κράτη δεν θα συμφωνούσαν στο περιεχόμενο ενός τέτοιου παραρτήματος και ότι θα καθυστερούσε έτσι η υπογραφή όλης της Συνθήκης οδήγησε στο να παραμείνει σε ισχύ η απόφαση του Συμβουλίου με την δυνατότητα μεταγενέστερης τροποποίησης της.¹⁷²

Τα ζητήματα που περιστρέφονταν γύρω από την έννοια των προϋποθέσεων της εφαρμογής του άρθρου 346 ΣΛΕΕ αποτέλεσαν επί μακρό χρονικό διάστημα αντικείμενο έριδας ανάμεσα στα κράτη μέλη και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Για πρώτη φορά το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων πήρε σαφή ολοκληρωμένη θέση επί του θέματος¹⁷³ και έθεσε τις βάσεις του νομολογιακού προσδιορισμού των προϋποθέσεων του άρθρου 346 ΣΛΕΕ στην υπόθεση *Επιτροπή κατά Ισπανίας*.¹⁷⁴ Για δεύτερη φορά επανήλθε το Δικαστήριο στην ερμηνεία του άρθρου με μια ομάδα αποφάσεων όταν η Επιτροπή προσέφυγε εναντίον της Φινλανδίας, της Σουηδίας, της Γερμανίας, της Ιταλίας, της Ελλάδας, της Δανίας και της Πορτογαλίας λόγω της αυθαίρετης απόφασης των κρατών αυτών να απαλλάσσουν από δασμούς τις εισαγωγές αμυντικού εξοπλισμού.¹⁷⁵

Με τις αποφάσεις αυτές το Δικαστήριο κατέληξε σε μερικά συμπεράσματα τα οποία οριοθετούν πια με σαφήνεια την εφαρμογή του άρθρου 346 ΣΛΕΕ. Το άρθρο 346 ΣΛΕΕ εισάγει εξαίρεση από την εφαρμογή των διατάξεων των Συνθηκών και πρέπει να ερμηνεύεται στενά και συσταλτικά. Σε καμία περίπτωση η εφαρμογή του

¹⁷² Βλ. Λεντζής, (2008), σελ. 1327.

¹⁷³ Βλ. Trybus, (2009), σελ. 978-979.

¹⁷⁴ Βλ. υπόθεση C-414/97 *Επιτροπή κατά Ισπανίας* (Απόφαση της 16-09-1999, Συλλογή 1999, σελ. I-05585)

¹⁷⁵ Βλ. Λεντζής, (2010), σελ. 1273-1274.

δεν εφαρμόζεται αυτομάτως, απλώς και μόνο με μια γενική και αόριστη επίκληση περί ισχύος των προϋποθέσεων που το ενεργοποιούν. Τα κράτη που το επικαλούνται φέρουν πλήρως την ευθύνη να αποδείξουν επαρκώς ότι ισχύουν οι απαραίτητες προϋποθέσεις για την εφαρμογή του αφενός¹⁷⁶ και αφετέρου ότι τα μέτρα που έλαβαν ήταν τα απολύτως αναγκαία για την αντιμετώπιση του ζητήματος, κυρίως δε ότι τα μέτρα βρίσκονταν σε αναλογία με το συμφέρον ασφαλείας που διακυβεύονταν και ότι δεν ήταν δυσανάλογα και υπερβολικά. Η εφαρμογή το άρθρου υπόκειται σε έλεγχο περί καταχρηστικής εφαρμογής του.¹⁷⁷

3.2.1.1 Το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 346 ΣΛΕΕ

Τα μέτρα που μπορεί να λάβει ένα κράτος μέλος για την προστασία ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας του, ακόμη και σε σύγκρουση με διατάξεις των Συνθηκών, περιορίζονται αποκλειστικά σε θέματα παραγωγής ή εμπορίας όπλων, πυρομαχικών και πολεμικού υλικού. Ο νομοθέτης αναφέρεται σε στρατιωτικό υλικό εν στενή έννοια, δηλαδή σε υλικό που χρησιμοποιείται σε πολεμικές επιχειρήσεις. Μάλιστα, επειδή η ερμηνεία της έννοιας των όπλων, των πυρομαχικών και του πολεμικού υλικού μπορεί να πάρει πολλές διαστάσεις, προνόησε και στην παράγραφο 2 του άρθρου 346 ΣΛΕΕ αναφέρει ότι τα προϊόντα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 346 παράγραφος 1 στοιχείο β' του άρθρου είναι αυτά που αναφέρονται στον πίνακα της απόφασης 255/58/ΕΟΚ της 15 Απριλίου 1958 του Συμβουλίου. Το εντυπωσιακό είναι ότι η απόφαση δεν έχει τροποποιηθεί ποτέ από την αρχική έκδοσή της μέχρι σήμερα, γεγονός που προκαλεί εύλογη ανησυχία για την ανάγκη επικαιροποίησής της, με δεδομένη την αλματώδη ανάπτυξη της τεχνολογίας η οποία βρίσκει πολλές εφαρμογές στα σύγχρονα οπλικά συστήματα.

Για να μπορέσει να δοθεί απάντηση σε ένα τέτοιο υποθετικό ερώτημα πρέπει καταρχήν να υπάρξει πρόσβαση στο κείμενο της απόφασης του Συμβουλίου. Όμως η απόφαση αυτή δεν έχει δημοσιευθεί ποτέ επισήμως παρά το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε υποβάλει από το 1985 επίσημο αίτημα για τη δημοσίευσή της.¹⁷⁸ Από τη μια η Επιτροπή ισχυριζόταν ότι αφού επρόκειτο για απόφαση του Συμβουλίου αυτό ήταν αρμόδιο για τη δημοσίευσή της και από την

¹⁷⁶ Για παράδειγμα όπως κρίθηκε στις υποθέσεις **C-273/97 Sirdar** (Απόφαση της 26-10-1999, Συλλογή 1999, σελ I-7403) σκέψη 15, **C-285/98 Kreil** (Απόφαση της 26-10-1999, Συλλογή 2000, σελ I-69) σκέψη 15 και **C-186/01 Dory** (Απόφαση της 11-03-2003, Συλλογή 2003, σελ I-2479) σκέψη 36 η οργάνωση των ενόπλων δυνάμεων ενός κράτους είναι θέμα εθνικής αρμοδιότητας και χωρά εφαρμογή του άρθρου 346 ΣΛΕΕ.

¹⁷⁷ Βλ. **Gilsdorf P., (1994)**

¹⁷⁸ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 13-06-1985 «που προτείνει τη διαδικασία διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο που αφορά τις συμβάσεις κρατικών προμηθειών- πορίσματα και προοπτικές», COM (84) 717 τελικό, ΕΕ αριθμ. C 175 της 15-07-1985, σελ. 241, σημείο 4.

άλλη το Συμβούλιο απαντούσε ότι κατά τη γνώμη του η δημοσίευση της απόφασης παρέλκυε καθώς επρόκειτο για απόφαση του άρθρου 249, οπότε ήταν απαραίτητη απλώς η κοινοποίησή της στα κράτη μέλη τα οποία ήταν αποδέκτες.¹⁷⁹

Σε αντίθεση με την άτεγκτη στάση της Επιτροπής και του Συμβουλίου, τα κράτη μέλη εφάρμοζαν διαφορετικές πολιτικές ως προς το βαθμό εμπιστευτικότητας της λίστας. Κάποια κράτη μέλη συμπεριφέρονταν σαν να πρόκειται για απόρρητο έγγραφο, ενώ άλλα κράτη ήταν πρόθυμα να κοινοποιήσουν το περιεχόμενο της απόφασης σε κάθε ενδιαφερόμενο.¹⁸⁰ Κατά τις δεκαετίες του 1980 και 1990 υπήρξε αναπαραγωγή της απόφασης για ακαδημαϊκούς σκοπούς, η οποία έτσι έτυχε κάποιας δημοσιότητας, ωστόσο και πάλι δεν ήταν εύκολο στον καθένα να αποκτήσει πρόσβαση στο περιεχόμενό της.¹⁸¹ Η αλήθεια είναι ότι αυτή η μυστικότητα δεν ωφελούσε κανέναν παρά μόνο όσους ήθελαν να κάνουν καταχρηστική εφαρμογή της εξαίρεσης του άρθρου, αφού δεν ήταν εύκολο να ασκηθεί έλεγχος σχετικά με τα προϊόντα στα οποία εφαρμόζεται η εξαίρεση. Η αδιαφάνεια πάντοτε υποσκάπτει την ομαλή λειτουργία των διαδικασιών.

Μετά την διαρροή της λίστας από κάποια κράτη μέλη η άρνηση του Συμβουλίου να αποκαλύψει το περιεχόμενό της έπαψε να έχει νόημα. Έτσι, κατόπιν της άσκησης ακόμη μιας γραπτής ερώτησης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προς το Συμβούλιο, στις 4 Μαΐου 2001, σχετικά με το ποια είναι τα προϊόντα στα οποία αναφέρεται η απόφαση του Συμβουλίου¹⁸² το Συμβούλιο απάντησε δίνοντας μια λίστα που την τιτλοφόρησε «Λίστα σύμφωνα με το Άρθρο 296 (2) ΣΕΚ».¹⁸³ Η λίστα αυτή, όπως προκύπτει από μια ανάλυσή της, δεν είναι η ίδια με αυτή που περιέχεται στην απόφαση 298/58/ΕΟΚ του Συμβουλίου, είναι συντομότερη και λιγότερο λεπτομερής από αυτή που είχε κυκλοφορήσει έως τότε.¹⁸⁴

Με την απάντηση αυτή έγινε ένα ακόμη βήμα προς τη διαφάνεια κατά την εφαρμογή του άρθρου 346 ΣΛΕΕ. Έχει ορθά επισημανθεί ότι η απάντηση αυτή του Συμβουλίου, που έχει δημοσιευθεί στο τεύχος των Ανακοινώσεων της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν δεσμεύει νομικά το Συμβούλιο, όπως θα έκανε σε αντίθεση η δημοσίευση της απόφασης στο τεύχος της Νομοθεσίας. Παρά

¹⁷⁹ Απάντηση του Συμβουλίου, της 27-09-2001 στη γραπτή ερώτηση E-1324/01 του Bart/Staes (Verts/ALE) προς το Συμβούλιο.

¹⁸⁰ Βλ. **Trybus, (2005)**, σελ. 143 κ.ε.

¹⁸¹ Για τις ακαδημαϊκές δημοσιεύσεις αυτών των δεκαετιών βλ. σε **Trybus, (2005)**, σελ 143, υποσημείωση 15.

¹⁸² Γραπτή ερώτηση E-1324/01 από τον Bart Staes (Verts/ALE) προς το Συμβούλιο, OJ C-364 E, 20 Δεκεμβρίου 2001, σελ. 85-86

¹⁸³ Βλ. **Trybus, (2005)**, σελ. 144-145.

¹⁸⁴ Απόσπασμα της απόφασης του Συμβουλίου περιέχεται και στη σκέψη 5 της απόφασης **C- 615/10 Insinöörtoimisto InsTiimi Oy** (Απόφαση της 07-06-2012, μη δημοσιευθείσα ακόμη στη συλλογή) και στο έγγραφο 14538/4/08 του Συμβουλίου της 26 Νοεμβρίου 2008.

ταύτα είναι δυσκολότερη η αυθαίρετη προσθήκη ή αφαίρεση προϊόντων ή η εφαρμογή του πίνακα κατά το δοκούν.¹⁸⁵

Εξάλλου, ως προς την ουσία του θέματος που υπήρξε και το εναρκτήριο ερέθισμα για αυτή την ιστορική ανασκόπηση, εάν δηλαδή η απόφαση του Συμβουλίου μετά την παρέλευση μισού αιώνα και πλέον είναι αναχρονιστική σήμερα, έχουμε ένα σημείο αναφοράς για να καταλήξουμε σε μια απάντηση. Η αλήθεια είναι ότι ο πίνακας είναι επαρκής και καλύπτει όλο το εύρος των σύγχρονων προϊόντων πολεμικού υλικού παρά την αλματώδη πρόοδο της τεχνολογίας. Αυτό οφείλεται εν μέρει στο γεγονός ότι η διατύπωση που χρησιμοποιήθηκε για τον πίνακα αυτό ήταν γενική και ευρεία ακριβώς για να καλύπτει μεγάλο πεδίο προϊόντων καθώς και μελλοντικές εξελίξεις τους.

Τα αποτελέσματα της διαφάνειας, δηλαδή της δημοσίευσης του πίνακα έγιναν γρήγορα αντιληπτά, καθώς διαπιστώθηκε ότι πολλά κράτη μέλη επικαλούνταν το άρθρο 346 ΣΛΕΕ αδιακρίτως, είτε επρόκειτο για προϊόντα που περιείχονταν στην απόφαση του Συμβουλίου, είτε όχι. Η πρακτική αυτή ήταν ιδιαίτερα δημοφιλής για προϊόντα διπλής χρήσης, δηλαδή για αυτά που δεν προορίζονται αποκλειστικά για στρατιωτικούς σκοπούς, αλλά μπορεί να έχουν είτε στρατιωτική, είτε πολιτική χρήση. Η χρήση ενός άρματος μάχης δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι είναι αποκλειστικά στρατιωτική, όμως η χρήση άλλων προϊόντων μπορεί να μην είναι εντελώς ξεκάθαρη κάθε φορά. Τέτοια προϊόντα είναι για παράδειγμα τα αεροσκάφη ή οχήματα μεταφοράς προσωπικού κ.α. Η πρακτική αυτή φυσικά δεν μπορεί να δικαιολογηθεί επαρκώς. Το άρθρο 346 ΣΛΕΕ τυγχάνει εφαρμογής μόνο για τα προϊόντα που περιγράφονται κατά εξαντλητικό¹⁸⁶ και όχι ενδεικτικό τρόπο στην απόφαση 298/58/ΕΟΚ του Συμβουλίου.¹⁸⁷

Για τον εξαντλητικό χαρακτήρα της απόφασης του Συμβουλίου έχει αναπτυχθεί μια πλήρης επιχειρηματολογία που είναι αρκούντως πειστική.¹⁸⁸ Από τη διατύπωση του ίδιου του άρθρου 346 παρ. 2 της ΣΛΕΕ προκύπτει καταρχήν ότι ο πίνακας αυτός περιλαμβάνει όλα τα προϊόντα στα οποία επιθυμεί το Συμβούλιο να εφαρμοστεί η εξαίρεση του άρθρου 346 παρ. 1 β' ΣΛΕΕ. Η φράση που χρησιμοποιεί ο νομοθέτης είναι «...ο οποίος αφορά τα προϊόντα για τα οποία εφαρμόζονται οι διατάξεις...». Η γραμματική ερμηνεία της διάταξης δεν αφήνει καμία αμφιβολία για τον εξαντλητικό χαρακτήρα του πίνακα. Εάν επιθυμούσε ο νομοθέτης θα πρόσθετε κάποια έκφραση που θα υποδείκνυε τον ενδεικτικό χαρακτήρα του πίνακα. Δευτερευόντως, αφού η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης κάνει λόγο για στενή και συσταλτική ερμηνεία κάθε διάταξης παρέκκλισης είναι λογικό να συμπεράνουμε ότι

¹⁸⁵ Βλ. Λεντζής, (2008), σελ 1328.

¹⁸⁶ Βλ. απόφαση **T-26/01 Fiocchi Munizioni SpA** (Απόφαση της 30-09-2003, Συλλογή 2003, σελ. II-03951), ειδικώς σκέψεις 59 και 61.

¹⁸⁷ *Ibid*, σελ. 1329 κ.ε.

¹⁸⁸ Βλ. **Trybus**, (2005), σελ. 148-149.

κατά τον ίδιο τρόπο οφείλουμε να ερμηνεύουμε και τον πίνακα που καταρτίστηκε σε εκτέλεση μιας τέτοιας διάταξης.¹⁸⁹ Κατά τρίτο λόγο, αφού ο πίνακας τροποποιείται μόνο με ειδική διαδικασία τεκμαίρεται ότι με κανένα άλλο τρόπο κάποιο κράτος δεν μπορεί να προσθέσει άλλο προϊόν. Τέλος, μπορούμε να πούμε ότι από τη στιγμή που το Συμβούλιο δεν περιέλαβε στον πίνακα προϊόντα διπλής χρήσης εξέφρασε τη βούληση του ότι δεν επιθυμεί τέτοια προϊόντα να υπαχθούν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 346 ΣΛΕΕ.¹⁹⁰

Από την ανάλυση που προηγήθηκε οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι το πεδίο εφαρμογής ταυτίζεται με τον πίνακα της απόφασης του Συμβουλίου και κανένα προϊόν που δεν περιλαμβάνεται σε αυτόν δεν είναι δυνατόν να υπαχθεί στην εξαίρεση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ. Εξάλλου την ίδια άποψη επί του θέματος εξέφρασε και το ΔΕΚ.¹⁹¹ Το ίδιο το Δικαστήριο δεν μπορεί να επιχειρηματολογήσει υπέρ της εφαρμογής της εξαίρεσης σε προϊόντα διπλής χρήσης, ακόμη και αν σε μια συγκεκριμένη περίπτωση ένα τέτοιο προϊόν χρησιμοποιείται αποκλειστικά για στρατιωτικούς σκοπούς. Το απόλυτο και μοναδικό κριτήριο είναι εάν το προϊόν περιλαμβάνεται στην απόφαση του Συμβουλίου.¹⁹² Εάν ένα προϊόν διπλής χρήσης περιέχεται στον κατάλογο αυτό πρέπει να αποδεικνύεται ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση σχεδιάστηκε ή τροποποιήθηκε αποκλειστικά για στρατιωτική χρήση.¹⁹³

Πάντως για την πληρότητα της έρευνας πρέπει να αναφέρουμε ότι επί του θέματος διατυπώθηκε η ασθενής άποψη ότι το κρίσιμο ζήτημα που πρέπει να διερευνάται στα προϊόντα διπλής χρήσης είναι ποια είναι η κύρια χρήση του προϊόντος η στρατιωτική ή η πολιτική. Ωστόσο, η αποδοχή αυτής της άποψης απλώς υποσκάπτει το κύρος και την εφαρμογή της ίδιας της Συνθήκης, αφού σε περίπτωση που απουσιάζει αυτό το κριτήριο οδηγούμαστε σε ερμηνευτικό κενό. Η επιχειρηματολογία αυτή δεν έτυχε αποδοχής και γρήγορα εγκαταλείφθηκε. Ενδεχομένως, λόγω της δημιουργίας νέου διεθνούς περιβάλλοντος, της ύπαρξης νέων απειλών και της εν δυνάμει χρήσης και προϊόντων πολιτικής χρήσης ως όπλων, το άρθρο 346 ΣΛΕΕ και η απόφαση του Συμβουλίου να χρειάζονται μια αναθεώρηση με επίκεντρο την προσεκτικότερη εκτίμηση και τον επαναπροσδιορισμό της σημασίας των προϊόντων διπλής χρήσης. Κάτω από τις παρούσες συνθήκες και όπως είναι διατυπωμένη η εν λόγω διάταξη το μόνο που εξετάζουμε για να διαπιστώσουμε εάν ένα προϊόν μπορεί να υπαχθεί στο

¹⁸⁹ Βλ. **C-387/05 Επιτροπή κατά Ιταλίας** (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11831), σκέψεις 45-49 και 55.

¹⁹⁰ Βλ. αναλυτικά για την επιχειρηματολογία αυτή σε **Λεντζής, (2008)**, σελ. 1329-1330.

¹⁹¹ Βλ. υπόθεση **C-337/05 Agusta** (Απόφαση της 08 Απριλίου 2008, Συλλογή 2008, σελ. I-02173), σκέψεις 46,47 και **C-157/06 Επιτροπή κατά Ιταλίας** (Απόφαση της 02-10-2008, Συλλογή 2008, σελ. I-07313), σκέψη 26.

¹⁹² Βλ. **Trybus, (2009)**, σελ. 986.

¹⁹³ Βλ. απόφαση **C-615/10 Insinööritoimisto InsTiimi Oy** (Απόφαση της 07-06-2012, μη δημοσιευθείσα ακόμη στη συλλογή), σκέψη 46.

πεδίο εφαρμογής του άρθρου 346 παράγραφος 1 περίπτωση β' ΣΛΕΕ είναι εάν περιλαμβάνεται στη λίστα της απόφασης 255/58/ΕΟΚ του Συμβουλίου.¹⁹⁴

Η αυστηρή αυτή στάση ως προς τα προϊόντα διπλής χρήσης επιβάλλεται και από ένα ακόμη λόγο. Η εφαρμογή της εξαίρεσης του άρθρου 346 παράγραφος 1 στοιχείο β' σε προϊόντα διπλής χρήσης μπορεί να έρχεται σε αντίθεση με την υποχρέωση που καθιερώνει το ίδιο το άρθρο σε συνδυασμό και με το άρθρο 348 ΣΛΕΕ προς το κράτος μέλος να μην λαμβάνει μέτρα που νοθεύουν τον ανταγωνισμό. Η αποδοχή της εφαρμογής της εξαίρεσης και σε προϊόντα διπλής χρήσης θα μπορούσε ουσιαστικά να αποτελέσει το δούρειο ίππο μέσω του οποίου θα αλωθεί το πλέγμα των διατάξεων που προστατεύουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό δημιουργώντας ρήγμα στην εσωτερική αγορά με νομιμοφανή μάλιστα τρόπο.¹⁹⁵

3.2.1.2 Ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας, ασφάλεια εφοδιασμού και ασφάλεια πληροφοριών

Η δεύτερη προϋπόθεση για την εφαρμογή του άρθρου 346 ΣΛΕΕ, όπως έχει ήδη αναφερθεί, είναι να διακυβεύεται η προστασία ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας ενός κράτους. Η έννοια της δημόσιας ασφάλειας είναι πολυδιάστατη. Οι δυο κύριες διαστάσεις της δημόσιας ασφάλειας είναι η εσωτερική και η εξωτερική ασφάλεια του κράτους.¹⁹⁶ Η δράση των ενόπλων δυνάμεων και κατά συνέπεια η παραγωγή και προμήθεια υλικών με σκοπό των εξοπλισμό τους είναι κατά κύριο λόγο συνυφασμένη με την περιχαράκωση της εξωτερικής ασφάλειας ενός κράτους.¹⁹⁷ Όμως στην σημερινή εποχή είναι εσφαλμένο να θέτουμε στεγανά στον προσδιορισμό της εθνικής ασφάλειας. Οι κίνδυνοι είναι διεθνοποιημένοι και επομένως η ασφάλεια ενός κράτους εξαρτάται πλήρως από το διεθνές status quo και συνεπώς από την ασφάλεια σύνολης της διεθνούς κοινότητας.¹⁹⁸ Η ευαίσθητη έννοια της δημόσιας ασφάλειας μπορεί να επηρεαστεί και από γεγονότα που σε πρώτη εκτίμηση δεν έχουν σχέση με αυτή, υποκρύπτουν όμως μια δυνατότητα να διασαλευτεί η ειρηνική σχέση δυο κρατών, όπως για παράδειγμα η εξαγωγή οπλικών συστημάτων σε μια τρίτη χώρα μπορεί να διαταράξει τις σχέσεις με κάποια άλλη χώρα η οποία βρίσκεται σε σύρραξη μαζί της.

Σε τελική ανάλυση την αρμοδιότητα να κρίνει εάν κινδυνεύουν ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας του την έχει το ίδιο το κράτος, το οποίο επιλέγει και τα

¹⁹⁴ Βλ. σε **Trybus, (2005)**, σελ. 149 υποσημείωση 33.

¹⁹⁵ Βλ. **C-246/12 P Ελληνικά Ναυπηγεία ΑΕ κατά Επιτροπής** (Αίτηση αναίρεσης της απόφασης T-391/08 μη δημοσιευθείσα ακόμη στη συλλογή).

¹⁹⁶ Βλ. μεταξύ άλλων τις υποθέσεις **C-367/89 Richardt και Les Scientifiques** (Απόφαση της 4-10-1991, Συλλογή 1991, σελ. I-4621) σκέψη 22 και **C-83/94 Leifer και λοιποί** (Απόφαση της 17-10-1995, Συλλογή 1995, σελ. I-32231) σκέψη 26.

¹⁹⁷ Βλ. **Λεντζής, (2008)**, σελ. 1330 κ.ε..

¹⁹⁸ Βλ. **C-83/94 Leifer και λοιποί** (Απόφαση της 17-10-1995, Συλλογή 1995, σελ. I-32231) σκέψεις 27-28.

κατάλληλα μέτρα για την προστασία του.¹⁹⁹ Τα μέτρα αυτά πρέπει να είναι απολύτως απαραίτητα και να μην υπερβαίνουν την αναγκαία αναλογία για την αντιμετώπιση του κινδύνου. Ο έλεγχος της αναλογικότητας και αναγκαιότητας του μέτρου οφείλει να συμβαδίζει με συστατικούς κανόνες ερμηνείας και ελέγχεται αυστηρά από το Δικαστήριο.²⁰⁰ Ελέγχεται κατά πόσο είναι τα κατάλληλα, εάν είναι πραγματικά αναγκαία και απαραίτητα και τέλος εάν υπήρχαν άλλα μέτρα ικανά να επιτύχουν τους ίδιους στόχους με λιγότερες αναταράξεις για την εσωτερική αγορά.

Αρμόδιες να κρίνουν τότε απειλούνται ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας και ποια μέτρα είναι απαραίτητα για την αντιμετώπιση τους είναι αποκλειστικά οι κυβερνήσεις των κρατών μελών. Δεν θα μπορούσε να είναι διαφορετικά αφού μόνο αυτές διαθέτουν τις κατάλληλες πληροφορίες και έχουν την αρμοδιότητα για την οργάνωση των ενόπλων δυνάμεων τους. Το Δικαστήριο της ΕΕ από την πλευρά του έχει την αρμοδιότητα και υποχρέωση να ελέγχει τα άκρα όρια κατά την άσκηση αυτής της ευχέρειας των κρατών και να απαγορεύει την καταχρηστική εφαρμογή της. Υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής αυτής ευχέρειας υπάρχει εξ ορισμού όταν:

- τα ληφθέντα μέτρα είναι **παντελώς ακατάλληλα** για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, δηλαδή όταν δεν υπάρχει συνάφεια ανάμεσα στο σκοπό και το μέτρο
- εάν ο επιδιωκόμενος **σκοπός δεν είναι αναγκαίος** για την προστασία ουσιώδους συμφέροντος ασφαλείας και
- εάν **ο σκοπός δεν είναι η προστασία ουσιώδους συμφέροντος ασφαλείας**, αλλά κάποιος άλλος όπως η προστασία της εγχώριας αμυντικής βιομηχανίας.

Συμπερασματικά, η δημόσια ασφάλεια είναι έννοια που προσδιορίζεται κάτω από το φως των σύγχρονων εξελίξεων, ενώ η αρμοδιότητα για των καθορισμό των ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας ανήκει στα κράτη. Τέλος, η επιλογή των αναγκαίων μέτρων για την προστασία των ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας ενός κράτους μέλους βαρύνει τα ίδια τα κράτη, τα οποία όμως ελέγχονται για την υπέρβαση των ορίων της διακριτικής τους ευχέρειας.

¹⁹⁹ Βλ. **Λεντζής, (2010)**, σελ. 1274-1275.

²⁰⁰ Βλ. μεταξύ άλλων υπόθεση **222/84 Johnston** (Απόφαση της 15-05-86, Συλλογή 1986, σελ 01651) σκέψη 38, **C-273/97 Sirdar** (Απόφαση της 26-10-1999, Συλλογή 1999, σελ I-7403) σκέψη 27, **C-285/98 Kreil** (Απόφαση της 26-10-1999, Συλλογή 2000, σελ I-69) σκέψη 24.

3.2.1.3 Το εύρος της διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών στη λήψη μέτρων

Όπως επανειλημμένα έχει τονίσει σε σωρεία αποφάσεών του το Δικαστήριο της ΕΕ οι διατάξεις που εισάγουν τη δυνατότητα παρέκκλισης από τους διακηρυγμένους σκοπούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να ερμηνεύονται στενά και συσταλτικά. Σε διαφορετική περίπτωση θα υπονομευόταν το ίδιο το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, μιας και θα διασαλευόταν η ακεραιότητα του νομικού πλέγματος που εξασφαλίζει την επιδίωξη των στόχων της ΕΕ.

Ειδικότερα, το άρθρο 346 ΣΛΕΕ που θεσπίζει μια γενική εξαίρεση από τις ρυθμίσεις των Συνθηκών για λόγους ασφαλείας δεν εισάγει μια αυτόματη εξαίρεση. Για την εφαρμογή του είναι απαραίτητο να ισχύουν μια σειρά από προϋποθέσεις που αναφέρονται στο ίδιο το άρθρο και έχουν ερμηνευθεί από τη νομολογία. Σε καμία περίπτωση η απλή επίκληση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ εκ μέρους των κρατών μελών δεν επαρκεί για την εφαρμογή της εξαίρεσης. Τα ίδια τα κράτη βαρύνονται με την υποχρέωση να προσκομίσουν ικανοποιητικές αποδείξεις περί ισχύος των προϋποθέσεων που ενεργοποιούν την διάταξη εξαίρεσης.²⁰¹

Το Δικαστήριο διατύπωσε με σαφήνεια την θέση ότι τα κράτη έχουν ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς την αξιολόγηση των περιστάσεων που στοιχειοθετούν ζωτικά συμφέροντα ασφαλείας για τα ίδια. Ως προς το σημείο αυτό αναγνωρίζει στα κράτη μέλη αποκλειστική αρμοδιότητα. Άλλωστε, αυτά είναι που γνωρίζουν επακριβώς τις συνθήκες και έχουν πρόσβαση σε όλες τις απαραίτητες πληροφορίες.²⁰² Η ευρεία διακριτική ευχέρεια προκύπτει από τη γραμματική διατύπωση του ίδιου του άρθρου το οποίο επιτρέπει στα κράτη να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για την προστασία ζωτικών συμφερόντων ασφαλείας τους.

Εφόσον συντρέχουν οι κύριες προϋποθέσεις που ενεργοποιούν τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 346 ΣΛΕΕ, δηλαδή πρόκειται για θέματα που αφορούν προϊόντα που περιλαμβάνονται στον κατάλογο της απόφασης 255/58/ΕΟΚ του Συμβουλίου και θίγονται ζωτικά συμφέροντα ασφαλείας του κράτους, τότε το κράτος έχει τη διακριτική ευχέρεια να λάβει όσα μέτρα θεωρεί αναγκαία για την προστασία των ζωτικών συμφερόντων ασφαλείας του. Είναι απαραίτητο να θίγονται τα συμφέροντα ασφαλείας του και όχι άλλης μορφής συμφέροντα, όπως βιομηχανικά ή οικονομικά. Η αμυντική βιομηχανία είναι υποσύνολο της υπόλοιπης βιομηχανίας και τμήμα της εθνικής οικονομίας. Είναι πολύ συνηθισμένο στην πραγματικότητα να μην θίγονται συμφέροντα ασφαλείας, αλλά οικονομικά συμφέροντα. Επιπρόσθετα δεν αρκεί να θίγονται κάποια συμφέροντα ασφαλείας του κράτους, αλλά ζωτικά

²⁰¹ Βλ. αντί πολλών υπόθεση **C-409/05 Επιτροπή κατά Ελλάδας** (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11859), σκέψη 50.

²⁰² Βλ. υπόθεση **T-26/01 Fiocchi Munizioni κατά Επιτροπής** (Απόφαση της 30-09-2003, Συλλογή 2003, σελ. II-03951), σκέψη 58.

συμφέροντα.²⁰³ Με την έμφαση αυτή ο νομοθέτης τονίζει την εξαιρετική εφαρμογή της διάταξης, αφού μπορεί να τύχει εφαρμογής όχι για κάθε ζήτημα ασφαλείας, αλλά μόνο για όσα κρίνονται ιδιαίτερα σημαντικά για την υπόσταση του κράτους. Για παράδειγμα τα αντισταθμιστικά ωφελήματα που δεν αφορούν συγκεκριμένα συμφέροντα ασφαλείας, αλλά γενικά οικονομικά συμφέροντα δεν υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 346 ΣΛΕΕ.²⁰⁴

Επιπλέον, υπάρχει άλλη μια προϋπόθεση που θέτει όριο στη διακριτική ευχέρεια των κρατών να λαμβάνουν μέτρα για την προστασία ζωτικών συμφερόντων ασφαλείας τους. Στην τελευταία ημιπερίοδο του άρθρου 346 ΣΛΕΕ παράγραφος 2 στοιχείο β' ορίζεται ότι τα μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη δεν είναι δυνατόν να νοθεύουν τον ανταγωνισμό σχετικά με προϊόντα που δεν προορίζονται αποκλειστικά για στρατιωτικούς σκοπούς. Επομένως τα κράτη οφείλουν να συνυπολογίζουν και τις παράλληλες συνέπειες που ενδεχομένως μπορεί να έχουν τα μέτρα που αποφασίζουν.

Η διακριτική ευχέρεια που έχουν τα κράτη μέλη για να κρίνουν τη συνδρομή των προϋποθέσεων του άρθρου 346 έχει παραχωρηθεί από τον νομοθέτη και έγινε αποδεκτή και από το Δικαστήριο. Άλλωστε αυτά είναι που έχουν την πραγματική πρόσβαση στα δεδομένα και κατά συνέπεια τη δυνατότητα να προβαίνουν σε αυτή την κρίση, σε πρώτο βαθμό τουλάχιστον. Ο ρόλος που κράτησε το Δικαστήριο για τον εαυτό του είναι αυτός του ελεγκτή των ακραίων ορίων της άσκησης της διακριτικής ευχέρειας από τα κράτη. Τα κράτη μέλη οφείλουν να προσκομίσουν, όποτε τους ζητηθεί, όλες τις αποδείξεις που τεκμηριώνουν ότι η δράση τους κυμάνθηκε εντός των ορίων της διάταξης. Η ελεγκτική δυνατότητα του Δικαστηρίου της ΕΕ δεν εξαντλείται μόνο στον έλεγχο συνδρομής των προϋποθέσεων της εφαρμογής του άρθρου, αλλά επεκτείνεται και στην εξονυχιστική εξέταση των ληφθέντων μέτρων. Η εξέταση αυτή διερευνά την αναγκαιότητα των μέτρων για την προστασία των ζωτικών συμφερόντων δημόσιας ασφάλειας και επεκτείνεται και σε έλεγχο της αναλογικότητάς τους.²⁰⁵ Δεν αρκεί μόνο να είναι απαραίτητα για την προστασία της δημόσιας ασφάλειας, αλλά η παρέκκλιση από τους κανόνες των Συνθηκών πρέπει να είναι ανάλογη με τον κίνδυνο της δημόσιας ασφάλειας. Υπέρμετρες παρεκκλίσεις δεν δικαιολογούνται. Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας βρίσκεται σε πλήρη αρμονία εξάλλου και με την εξαιρετική μορφή της διάταξης, η οποία δεν ισχύει αδιακρίτως, αλλά μόνο υπό εξαιρετικές προϋποθέσεις.

Η ευελιξία των κρατών μελών να λαμβάνουν όσα μέτρα θεωρούν απαραίτητα για την προάσπιση ζωτικών συμφερόντων ασφαλείας τους είναι συνυφασμένη με την υποχρέωσή τους να μην καταχρώνται την δυνατότητά τους αυτή. Η μορφή των μέτρων που μπορεί να λάβει ένα κράτος καλύπτει ένα μεγάλο εύρος και ουσιαστικά

²⁰³ Βλ. Λεντζής, (2010), σελ. 1275.

²⁰⁴ Βλ. Μπακόπουλος-Λελίδης, (2013) σελ. 170.

²⁰⁵ Βλ. υπόθεση C-423/98 *Albore* (Απόφαση της 13-07-2000, Συλλογή 2000, σελ. I-05965), σκέψη 19.

δεν έχει όρια παρά μόνο αυτά που θέτει η ίδια η Συνθήκη, όπως τα περιγράψαμε παραπάνω.²⁰⁶ Τέτοια μέτρα μπορεί να είναι απαγορεύσεις εισαγωγών ή εξαγωγών, επιβολή ποσοτικών περιορισμών επί των εισαγωγών ή των εξαγωγών ή άλλα μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος, ενίσχυση, διατήρηση ή και δημιουργία κρατικών μονοπωλίων, κρατικοποιήσεις ιδιωτικών επιχειρήσεων, χορήγηση κρατικών ενισχύσεων, μη εφαρμογή των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις γενικά ή ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας και τις ασφάλειας κ.α.²⁰⁷ Κάθε τέτοιο μέτρο πρέπει να αξιολογείται προσεκτικά και να εκτιμάται η αναγκαιότητα επιβολής του.

Μια ενδιαφέρουσα περίπτωση που βρίσκεται στο όριο της εξαίρεσης του άρθρου 346 ΣΛΕΕ είναι και αυτή της ανάθεσης συμβάσεως σε φορέα ο οποίος βρίσκεται κάτω από κρατικό έλεγχο. Πρόκειται για τις λεγόμενες in-house αναθέσεις συμβάσεων. Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου η προσφυγή σε διαγωνισμό «δεν είναι υποχρεωτική, έστω κι αν ο αντισυμβαλλόμενος είναι νομικός διακριτός φορέας σε σχέση με την αναθέτουσα αρχή, όταν πληρούνται δύο προϋποθέσεις. Αφενός, η δημόσια αρχή, που αποτελεί την αναθέτουσα αρχή, πρέπει να ασκεί επί του διακριτού αυτού φορέα έλεγχο ανάλογο με αυτόν που ασκεί στις δικές της υπηρεσίες και, αφετέρου, ο φορέας αυτός πρέπει να ασκεί το ουσιώδες τμήμα της δραστηριότητάς του με τον ή τους δημοσίους οργανισμούς στους οποίους ανήκει...».²⁰⁸ Σχετικά με το πρώτο κριτήριο δηλαδή την άσκηση ελέγχου ανάλογου με αυτόν που ασκεί στις δημόσιες υπηρεσίες το Δικαστήριο αποφάνθηκε στην υπόθεση *Επιτροπή κατά Ιταλίας* ότι η έστω και κατά μειοψηφία συμμετοχή ιδιωτικής επιχείρησης στο κεφάλαιο εταιρίας η οποία κατά τα άλλα βρίσκεται κάτω από κρατικό έλεγχο, είναι αρκετή ώστε να αποκλείσει τη δυνατότητα ασκήσεως πλήρους ελέγχου, δηλαδή τέτοιου που ασκείται στις δημόσιες υπηρεσίες.²⁰⁹ Επιπλέον, η εταιρία στην οποία ανατίθεται η σύμβαση πρέπει να ασκεί το κύριο τμήμα της δραστηριότητας της με την σύμβαση αυτή.

Ουσιαστικά κατά τη σύναψη in-house συμβάσεων ο δημόσιος φορέας ασκεί την δημόσια εξουσία του να οργανώσει όπως επιθυμεί την εκτέλεση της υπηρεσίας του. Αυτό το δικαίωμα το αντλεί από την εσωτερική σχέση η οποία υπάρχει ανάμεσα στον ίδιο, ως αναθέτοντα φορέα και την εταιρία στην οποία αναθέτει τη σύμβαση. Επειδή πρόκειται για μορφή εσωτερικής υπηρεσίας απαλλάσσεται από την υποχρέωση να συμμορφωθεί με την διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων του ευρωπαϊκού

²⁰⁶ *Ibid*, σελ. 171.

²⁰⁷ Βλ. Λεντζής, (2008), σελ. 1325.

²⁰⁸ Υπόθεση C-337/05 *Επιτροπή κατά Ιταλίας* (Απόφαση της 08 Απριλίου 2008, Συλλογή 2008, σελ. I-02173), σκέψη 36.

²⁰⁹ *Ibid*, σκέψη 38 και 40.

δικαίου και εν προκειμένω από το ρυθμιστικό πλαίσιο περί δημοσίων συμβάσεων στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας.²¹⁰

Ουσιαστικά δεν πρόκειται για εξαίρεση από το ρυθμιστικό πλαίσιο, αλλά για μια περίπτωση η οποία βρίσκεται εκτός ρυθμιστικού πεδίου του ευρωπαϊκού δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων, καθώς δεν πληρούνται οι βασικές υποκειμενικές προϋποθέσεις για τη θεμελίωση αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συγκεκριμένα, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να είναι το δημόσιο, αλλά δεν συμβάλλεται με τρίτο φορέα, δηλαδή με επιχείρηση του ιδιωτικού τομέα. Υπάρχει κατ' ουσίαν άσκηση της δημόσιας εξουσίας να οργανώνει όπως επιθυμεί την εσωτερική της υπηρεσία.

Μια διακριτή περίπτωση είναι αυτή των κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της άμυνας. Οι κρατικές ενισχύσεις ως μορφή μέτρου που λαμβάνει ένα κράτος μέλος με σκοπό την προστασία ζωτικών συμφερόντων ασφαλείας του στα πλαίσια του άρθρου 346 ΣΛΕΕ είναι μια όλως εξαιρετική περίπτωση στην οποία πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή. Εφόσον γίνει δεκτό, κάτω από αυστηρή προσέγγιση, ότι τυγχάνει εφαρμογής το άρθρο 346 ΣΛΕΕ, τότε δεν εφαρμόζονται οι κανόνες του δικαίου περί κρατικών ενισχύσεων²¹¹ και η κρατική ενίσχυση κρίνεται σύμφωνη με το ευρωπαϊκό δίκαιο.²¹² Κρατικές ενισχύσεις και αμυντικές προμήθειες υπό το πρίσμα του άρθρου 346 ΣΛΕΕ είναι ένας τομέας όπου πραγματικά δοκιμάζονται τα όρια του ευρωπαϊκού δικαίου. Οι κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται με ποικίλες μορφές σε αμυντικές βιομηχανίες ισορροπούν ανάμεσα στο ευρωπαϊκό δίκαιο ανταγωνισμού και στην ανάγκη των κρατών να διατηρήσουν τον έλεγχο της δημόσιας ασφάλειας τους. Μάλιστα, τα πράγματα περιπλέκονται ακόμη περισσότερο, εάν αναλογιστούμε ότι με την εξέλιξη της σύγχρονης τεχνολογίας και την ευρεία χρήση της σε στρατιωτικά προϊόντα οι δυνατότητες, με μικρές παρεμβάσεις, να χρησιμοποιηθεί ένα στρατιωτικό προϊόν για πολιτική χρήση είναι σχεδόν απεριόριστες. Στην περίπτωση αυτή η χρήση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ για την χορήγηση κρατικών ενισχύσεων σε αμυντικές βιομηχανίες καθίσταται πραγματικά η αχίλλειος πτέρνα του δικαίου ανταγωνισμού.²¹³ Μια κρατική ενίσχυση μπορεί να δοθεί πραγματικά για την παραγωγή στρατιωτικού εξοπλισμού, ο οποίος μετά να τροποποιηθεί και να χρησιμοποιηθεί για πολιτική χρήση. Η εταιρία που τον παράγει θα έχει καρπωθεί το όφελος της κρατικής ενίσχυσης και θα αποκτήσει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι των ανταγωνιστών της. Αυτή η υπόθεση εργασίας δεν είναι διόλου απίθανη στην σημερινή εποχή όπου ο ανταγωνισμός μεταξύ των αμυντικών βιομηχανιών είναι τόσο σκληρός που έχει αναγκάσει κάποιες από αυτές να αλλάξουν την παραγωγή τους και να στραφούν από τους στρατιωτικούς εξοπλισμούς σε πολιτικής χρήσης προϊόντα. Δεν είναι αμελητέες

²¹⁰ Βλ. Cavallo Roberto - Casalini Dario, (2009), σελ.229-232.

²¹¹ Άρθρα 107-109 της ΣΛΕΕ.

²¹² Βλ. Trybus, (2005), σελ. 248 κ.ε.

²¹³ Βλ. Sandler, (2008), σελ. 436-438.

οι περιπτώσεις που η ίδια βιομηχανία παράγει και αμυντικούς εξοπλισμούς και προϊόντα πολιτικής χρήσης. Σε τέτοιες περιπτώσεις είναι εξαιρετικά δυσχερές να εξασφαλισθεί ότι η κρατική ενίσχυση απευθύνεται μόνο στο στρατιωτικό κομμάτι της παραγωγής.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των Ελληνικών Ναυπηγείων Α.Ε. Σύμφωνα με μια από τις αιτιάσεις που έθεσε η ΕΝΑΕ, η Επιτροπή δεν εξέτασε τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 298 ΣΕΚ, με δεδομένο μάλιστα ότι οι δραστηριότητες του ναυπηγείου είναι μεικτές (στρατιωτικές και εμπορικές) και δύσκολα διαχωρίσιμες. Το Γενικό Δικαστήριο κατηγορηματικά αποφάνθηκε ότι από τις συνολικές δραστηριότητες του ναυπηγείου μπορούν να θεωρηθούν στρατιωτικές μόνο όσες καλύπτονται από την περιγραφή του Πίνακα του Συμβουλίου της 15ης Απριλίου 1958.²¹⁴ Σχετικά μάλιστα με την εφαρμογή του Πίνακα επικαλείται και σχετική νομολογία.²¹⁵

Όλος αυτός ο προβληματισμός συμπυκνώνεται σε έναν ακόμη λόγο για τον οποίο η ερμηνεία κατά τη χρήση της εξαίρεσης του άρθρου 346 ΣΛΕΕ και ειδικώς της άσκησης της διακριτικής ευχέρειας των κρατών οφείλει να είναι αυστηρή, συσταλτική και να μην ξεφεύγει από το μέτρο του αναγκαίου.

3.2.2 Το βάρος απόδειξης κατά την εφαρμογή του άρθρου 346 ΣΛΕΕ

Το βάρος απόδειξης της συνδρομής των προϋποθέσεων που δικαιολογούν την εφαρμογή του άρθρου 346 ΣΛΕΕ εκ πρώτης όψεως φαίνεται πως βαρύνει αυτόν που επικαλείται την εξαίρεση, δηλαδή το κράτος-μέλος. Πράγματι αυτή είναι και θεμελιωμένη άποψη του Δικαστηρίου σε πληθώρα υποθέσεων, σύμφωνα με την οποία είναι ευθύνη του κράτους που επικαλείται το άρθρο 346 ΣΛΕΕ να αποδείξει την αναγκαιότητα της χρήσης της προβλεπόμενης εξαίρεσης, ώστε να προστατευθούν τα ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας του.²¹⁶

Ένα μέρος της θεωρίας επέκρινε το Δικαστήριο για αυτή του τη στάση, διότι θεώρησε ότι παρέβλεπε τη ratio θέσπισης της εξαίρεσης.²¹⁷ Ο σκοπός της διάταξης εξαίρεσης ήταν να διατηρήσουν τα κράτη μέλη την αρμοδιότητα επί ζητημάτων

²¹⁴ Βλ. σκέψη 44, απόφαση ΓΔικΕΕ, υπόθ. T-391/08.

²¹⁵ Απόφαση Πρωτοδικείου, υπόθεση T-26/01, *Fiocchi munizioni*, σκέψη 61.

²¹⁶ Βλ. υποθέσεις C-294/05 *Επιτροπή κατά Σουηδίας* (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11777), σκέψη 47, C-372/05 *Επιτροπή κατά Γερμανίας* (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11801), σκέψη 72, C-38/06 *Επιτροπή κατά Πορτογαλίας* (Απόφαση της 04-03-2010, Συλλογή 2010, σελ. I-01569), σκέψη 66, C-337/05 *Επιτροπή κατά Ιταλίας* (Απόφαση της 08 Απριλίου 2008, Συλλογή 2008, σελ. I-02173), σκέψη 44, C-461/05 *Επιτροπή κατά Δανίας* (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11887), σκέψη 55, C-414/97 *Επιτροπή κατά Ισπανία* (Απόφαση της 16-09-1999, Συλλογή 1999, σελ. I-05585), σκέψη 22, C-409/05 *Επιτροπή κατά Ελλάδας* (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11859), σκέψη 54, C-387/05 *Επιτροπή κατά Ιταλίας* (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11831), σκέψη 49.

²¹⁷ Βλ. *Trybus*, (2005), σελ.157.

ζωτικών για την ασφάλεια τους. Έτσι, υποστήριζαν ότι βαρύνοντας τα κράτη με την υποχρέωση να αποδείξουν πλήρως την ανάγκη αυτή δημιουργείται αντίθεση με τη σκοπιμότητα θέσπισης της εξαίρεσης. Σύμφωνα με την άποψη τους μια απλή επίκληση από τα κράτη της εξαίρεσης έπρεπε να είναι αρκετή και στη συνέχεια η Επιτροπή θα είχε την υποχρέωση να ελέγξει τη συνδρομή των προϋποθέσεων.

Μια προσεκτικότερη ανάλυση αποκαλύπτει τις αδυναμίες αυτής της θέσης και δικαιώνει την άποψη του Δικαστηρίου. Τα κράτη επικαλούνται μια εξαίρεση από τις γενικές διατάξεις και είναι τα μόνα που έχουν πλήρη πρόσβαση στις κατάλληλες πληροφορίες που τεκμηριώνουν την ανάγκη για την εξαίρεση αυτή. Σε διαφορετική περίπτωση θα οδηγούμασταν σε αδυναμία ελέγχου αφού η Επιτροπή βασίζεται στις πληροφορίες που της δίνουν τα ίδια τα κράτη. Αν και η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να τηρεί την αρχή της εμπιστευτικότητας σε σχέση με ευαίσθητες πληροφορίες που της παρέχουν τα κράτη, τα τελευταία επικαλούμενα τη διάταξη του άρθρου 346 παρ. 1 στοιχείο α΄ ΣΛΕΕ δύνανται να αρνηθούν την κοινοποίηση πληροφοριών στην Επιτροπή με τη δικαιολογία ότι απειλούνται ζωτικά συμφέροντα ασφαλείας τους. Σε μια τέτοια περίπτωση υπονομεύεται πλήρως η δικαιολογημένη χρήση της εξαίρεσης του άρθρου 346 ΣΛΕΕ. Είναι φανερό ότι παρά τις αντίθετες φωνές η αντιστροφή του βάρους απόδειξης όχι μόνο δεν δικαιολογείται, αλλά θα ήταν και ατελέσφορη.²¹⁸

3.2.3 Έλεγχος εφαρμογής της εξαίρεσης του άρθρου 346 ΣΛΕΕ

Η αρμοδιότητα αξιολόγησης των ζωτικών συμφερόντων ασφαλείας ενός κράτους μέλους της ΕΕ και κατ' επέκταση η δυνατότητα να θεμελιώσει την εφαρμογή της εξαίρεσης του άρθρου 346 ΣΛΕΕ ανήκει αποκλειστικά στο ίδιο το κράτος. Υπό αυτή τη λογική αυτό είναι που βαρύνεται με την υποχρέωση να αποδείξει τη συνδρομή των προϋποθέσεων που δικαιολογούν την εφαρμογή του. Ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν στερείται κάθε λόγου στην διαδικασία. Αντιθέτως, εκτός από την γενική υποχρέωσή της να ελέγχει την ορθότητα εφαρμογής των Συνθηκών ως θεματοφύλακάς τους, είναι επιφορτισμένη και με ειδικά καθήκοντα ελέγχου ως προς την εφαρμογή του άρθρου 346 ΣΛΕΕ.

Το άρθρο 346 ΣΛΕΕ θεσπίζει μια γενική εξαίρεση από την εφαρμογή των Συνθηκών και με δεδομένη την σημασία του ο νομοθέτης έκρινε απαραίτητο να θεσπίσει ειδικές υποχρεώσεις της Επιτροπής ως προς τον έλεγχο της εφαρμογής του. Η Επιτροπή όχι μόνο έχει το δικαίωμα, αλλά και την υποχρέωση να ελέγχει τον τρόπο που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη την εξαίρεση του άρθρου 346 χρησιμοποιώντας δυο μηχανισμούς που περιγράφονται στο άρθρο 348 ΣΛΕΕ. Ο πρώτος αφορά πολιτικές διαβουλεύσεις και ο δεύτερος δικαστικά μέτρα.²¹⁹ Όπως καθορίζεται στο άρθρο 348

²¹⁸ Βλ. Λεντζής, (2008), σελ. 1331 κ.ε. και Λεντζής, (2010) σελ.1276 κ.ε.

²¹⁹ *Ibid*, σελ. 1326.

ΣΛΕΕ, εάν τα μέτρα που λαμβάνει ένα κράτος μέλος κατ' εφαρμογή του άρθρου 346 νοθεύουν τον ανταγωνισμό, τότε η Επιτροπή δύναται να του ζητήσει τις απαραίτητες πληροφορίες και να διαβουλευθεί μαζί του με σκοπό την προσαρμογή των μέτρων στους κανόνες των Συνθηκών. Πρόκειται για ένα μηχανισμό ο οποίος θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως διοικητικής φύσης. Προϋποθέτει κατ' αρχήν την κρίση της Επιτροπής επί των μέτρων που έχει λάβει κάποιο κράτος μέλος με βάση το άρθρο 346 ΣΛΕΕ. Βεβαίως, κατά τη διαδικασία αυτή η Επιτροπή δεσμεύεται πλήρως να εξασφαλίσει την εμπιστευτικότητα των πληροφοριών που της δίνουν τα κράτη μέλη.²²⁰ Από μια προσεκτική ανάγνωση της διάταξης προκύπτει ότι η υποχρέωση τόσο της Επιτροπής, όσο και του κράτους μέλους, εξαντλείται στην καλόπιστη συμμετοχή τους σε μια τέτοια διαδικασία. Το κράτος δεν δεσμεύεται να εφαρμόσει τις προτάσεις της Επιτροπής. Ομοίως δεν προκύπτει ότι η διαβούλευση αυτή πρέπει να καταλήγει σε κάποιο συγκεκριμένο αποτέλεσμα.²²¹

Ωστόσο, εάν η Επιτροπή θεωρεί ότι η εφαρμογή του άρθρου 346 ΣΛΕΕ γίνεται από το κράτος μέλος καθ' υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής του ευχέρειας δύναται να εφαρμόσει το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 348 ΣΛΕΕ και να προσφύγει απευθείας στο ΔΕΕ κατά παρέκκλιση των διαδικασιών των άρθρων 258 και 259 ΣΛΕΕ.²²² Η εφαρμογή του άρθρου 348 ΣΛΕΕ προϋποθέτει καταρχήν ότι συντρέχουν όλοι οι απαραίτητοι όροι για την εφαρμογή του άρθρου 346, ωστόσο εφαρμόζεται καταχρηστικά. Η διαπίστωση καταχρηστικής, όχι όμως και αδικαιολόγητης εφαρμογής του, είναι αυτή που τεκμηριώνει την δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 348 ΣΛΕΕ. Η παρέκκλιση από τις συνήθεις διαδικασίες σημαίνει ότι δεν τηρείται η συνηθισμένη προδικασία και ότι το Δικαστήριο αποφασίζει κεκλεισμένων των θυρών. Η εξαιρετική αυτή διαδικασία δικαιολογείται από την ευαισθησία των υπό εξέταση θεμάτων που άπτονται της εθνικής ασφάλειας των κρατών μελών και από την ανάγκη για την κατά το δυνατόν ταχύτερη επίλυσή τους.²²³

Για πολλά χρόνια η Επιτροπή ήταν ιδιαίτερος επιφυλακτική ως προς τη στάση της σε ένα τόσο ευαίσθητο ζήτημα που άπτεται του σκληρού πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας. Τελικά, το 1996-1997 ξεκίνησε μια σειρά δράσεων με τη δημοσίευση δυο ανακοινώσεων για τους κλάδους παραγωγής που σχετίζονται με την άμυνα, με σκοπό την ενθάρρυνση της αναδιάρθρωσης και της δημιουργίας αποτελεσματικής ευρωπαϊκής αγοράς αμυντικού εξοπλισμού. Παράλληλα άρχισαν και οι πρώτες συστηματικές προσφυγές στο Δικαστήριο για θέματα που είχαν σχέση με την καταχρηστική εφαρμογή του άρθρου 346 ΣΛΕΕ. Σε διοικητικό επίπεδο η δράση της Επιτροπής κλιμακώθηκε σταδιακά με τη δημοσίευση της Ανακοίνωσης COM (2003)

²²⁰ Βλ. άρθρο 339 ΣΛΕΕ.

²²¹ Βλ. **Πρεβεδούρου, (2004)**, σελ. 1639.

²²² Βλ. **Μπακόπουλος-Λελίδης, (2013)** σελ. 173.

²²³ Βλ. **Λεντζής, (2008)**, σελ. 1326.

113,²²⁴ της Πράσινης Βίβλου COM (2004) 608²²⁵ με την οποία τέθηκαν οι στόχοι της αποσαφήνισης του υφιστάμενου νομικού πλαισίου και της θέσπισης ειδικών κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις στην άμυνα. Οι στόχοι αυτοί υλοποιήθηκαν ο μιν πρώτος με την δημοσίευση της Ερμηνευτικής Ανακοίνωσης COM (2006) 779,²²⁶ ο δε δεύτερος με την έκδοση, μετά από μια μακρά διαδικασία, της οδηγίας 2009/81 σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας.²²⁷ Η δράση της Επιτροπής σε επίπεδο νομοθετικών πρωτοβουλιών συνοδεύτηκε και από κλιμάκωση του ελέγχου που άρχισε να ασκεί στον τρόπο εφαρμογής του άρθρου 346 ΣΛΕΕ. Στο επίπεδο αυτό οι προσφυγές στο ΔΕΕ εντάθηκαν και στάθηκαν η αφορμή να τεθούν νομολογιακά τα όρια εφαρμογής του άρθρου.

Η σύντομη αυτή ιστορική ανασκόπηση της δράσης της Επιτροπής μας δείχνει ότι παρά την αρχική διστακτικότητα σήμερα η Επιτροπή όχι μόνο είναι διατεθειμένη να θέσει όρια στην εφαρμογή του άρθρου 346 μέσω των ελέγχων που εξουσιοδοτείται να κάνει, αλλά στην πράξη το έχει ήδη υλοποιήσει συμμετέχοντας ενεργά στην προσπάθεια για τη δημιουργία μιας εσωτερικής ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς.

3.3 Διατάξεις παρέκκλισης του δευτερογενούς δικαίου

Οι πιο σημαντικές διατάξεις του δευτερογενούς δικαίου που εισάγουν τη δυνατότητα εξαίρεσης από την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις δημόσιες συμβάσεις του τομέα της άμυνας εντοπίζονται στην οδηγία 2004/18 άρθρο 10 και στην οδηγία 2009/81 άρθρα 12 και 13. Σε αντίθεση με την εξαίρεση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ η οποία εισάγει μια γενική εξαίρεση από την εφαρμογή των Συνθηκών οι εξαιρέσεις του δευτερογενούς δικαίου στις οποίες γίνεται υπόμνηση παραπάνω χαρακτηρίζονται ως ειδικές, υπό την έννοια ότι δίνουν τη δυνατότητα εξαίρεσης όχι από το σύνολο των κοινοτικών ρυθμίσεων και για κάθε είδους δράση των κρατών μελών, αλλά μόνο από την εφαρμογή των συγκεκριμένων οδηγιών και μόνο όσον αφορά συμβάσεις του τομέα της άμυνας. Η αναφορά στις συμβάσεις του τομέα της

²²⁴ **Ανακοίνωση COM (2003) 113** της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 11ης Μαρτίου 2003 προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών για την Ευρωπαϊκή άμυνα – βιομηχανικά θέματα και θέματα αγοράς για να χαραχθεί μια πολιτική της ΕΕ στον τομέα του αμυντικού εξοπλισμού.

²²⁵ **Πράσινη Βίβλος COM (2004) 608** της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 23ης Σεπτεμβρίου 2004, Οι δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας.

²²⁶ **Ερμηνευτική Ανακοίνωση COM (2006) 779** της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 7ης Δεκεμβρίου 2006 για την εφαρμογή του άρθρου 296 της Συνθήκης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών που αφορούν την άμυνα.

²²⁷ **Οδηγία (ΕΚ) αριθμ. 81/2009** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 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, ΕΕ L 216, 20.8.2009, σ.76.

άμυνας μπορεί να μην έχει ιδιαίτερη σημασία για την περίπτωση των άρθρων 12 και 13 της οδηγίας 2009/81 η οποία εφαρμόζεται μόνο σε τέτοιες συμβάσεις, δεν ισχύει όμως το ίδιο και για το άρθρο 10 της οδηγίας 2004/18 της οποίας το ρυθμιστικό πεδίο είναι ευρύτερο.

Ειδικότερα, με το άρθρο 10 της οδηγίας 2004/18 ο κοινοτικός νομοθέτης καθορίζει ρητώς ότι η οδηγία εφαρμόζεται και στις δημόσιες συμβάσεις της άμυνας, υπό την επιφύλαξη ότι δεν τυγχάνει εφαρμογής το άρθρο 296 ΣΕΚ.²²⁸ Σχετικά με το άρθρο αυτό μπορούν να γίνουν δυο παρατηρήσεις.

Πρώτον, διευκρινίζεται ρητά ότι η οδηγία 2004/18, η οποία αφορά γενικά τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, εφαρμόζεται και στις δημόσιες συμβάσεις της άμυνας, εφόσον αυτές δεν εξαιρούνται πλήρως από την εφαρμογή των κοινοτικών ρυθμίσεων με βάση το άρθρο 296 ΣΕΚ.²²⁹ Η διευκρίνιση αυτή είχε βεβαίως μεγαλύτερη αξία παλαιότερα πριν εφαρμοσθεί η οδηγία 2009/81 η οποία καλύπτει ειδικώς τις συμβάσεις του τομέα της άμυνας. Ωστόσο, ακόμη και σήμερα δεν στερείται πλήρως της σημασίας της. Κάτω από το φως της διάταξης αυτής εκλείπει κάθε αμφιβολία ότι για τις συμβάσεις του τομέα της άμυνας που για οποιοδήποτε λόγο δεν εφαρμόζεται η οδηγία 2009/81 αυτομάτως εφαρμόζονται οι διατάξεις της γενικότερης οδηγίας 2004/18.

Η δεύτερη επισήμανση που αξίζει να καταγραφεί σχετικά με το άρθρο 10 έχει σχέση με την ορολογία που επιλέγει να χρησιμοποιήσει ο κοινοτικός νομοθέτης. Γίνεται λόγος για την εφαρμογή της οδηγίας 2004/18 στις δημόσιες συμβάσεις της άμυνας υπό την επιφύλαξη του άρθρου 296 ΣΕΚ. Υπονοείται με τον τρόπο αυτό ότι καταρχήν εφαρμόζονται οι προβλέψεις της οδηγίας, εκτός εάν το κράτος μέλος αποδείξει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 296 ΣΕΚ. Διακρίνεται στο σημείο αυτό μια προσπάθεια του νομοθέτη να εισάγει στο δευτερογενές δίκαιο της ΕΕ τα συμπεράσματα του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 296 ΣΕΚ. Η εξαίρεση του άρθρου 296 ερμηνεύεται στενά και συσταλτικά και σε ουδεμία περίπτωση δεν εφαρμόζεται αυτόματα. Απαιτείται εκ μέρους του κράτους που την επικαλείται η προσκόμιση των κατάλληλων αποδείξεων για την συνδρομή των προϋποθέσεων εφαρμογής του. Μάλιστα το Δικαστήριο υπέδειξε ότι με στενό και συσταλτικό τρόπο πρέπει να ερμηνεύεται όχι μόνο η γενική εξαίρεση του άρθρου 296 ΣΕΚ, αλλά ακόμη και οι ειδικές εξαιρέσεις του δευτερογενούς δικαίου όπως του άρθρου 10 της οδηγίας 2004/18.²³⁰

²²⁸ Βλ. άρθρο 346 ΣΛΕΕ.

²²⁹ Βλ. **Trybus**, (2005), σελ. 208-213.

²³⁰ Βλ. ενδεικτικά απόφαση **C- 615/10 Insinööritoimisto InsTiimi Oy** , (Απόφαση της 07-06-2012, μη δημοσιευθείσα ακόμη στη συλλογή), σκέψη 35 και 44 και απόφαση **C-324/93 The Queen κατά Secretary of State for the Home Department, ex parte Evans Medical και Macfarlan Smith** (Απόφαση της 28-03-1995, Συλλογή 1995, σελ. I-00563) σκέψη 48.

Η παρατήρηση της νομολογίας για στενή και συσταλτική ερμηνεία και των διατάξεων εξαίρεσης του δευτερογενούς δικαίου ισχύει ακόμη για τα άρθρα 12 και 13 της οδηγίας 2009/81, αν και εκεί οι δυνατότητες για γενική και αυτόματη εφαρμογή είναι πιο περιορισμένες λόγω του εξαιρετικά ειδικού χαρακτήρα τους. Στα άρθρα 12 και 13 απαριθμούνται μια σειρά δημοσίων συμβάσεων του τομέα της άμυνας, οι οποίες εξαιτίας του ιδιαίτερου αντικειμένου τους εξαιρούνται ακόμη και από το πεδίο εφαρμογής της ειδικής οδηγίας 2009/81.

Συγκεκριμένα στο άρθρο 12 αναφέρεται ότι τρεις κατηγορίες δημοσίων συμβάσεων του τομέα της άμυνας εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας:

- οι συμβάσεις που διέπονται από ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες σύμφωνα με διεθνή συμφωνία που έχει συναφθεί ανάμεσα σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη και μια ή περισσότερες τρίτες χώρες
- οι συμβάσεις που διέπονται από ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες σύμφωνα με διεθνή συμφωνία που αφορά τη στάθμευση στρατευμάτων και σχετίζεται με επιχειρήσεις κράτους μέλους ή τρίτης χώρας
- οι συμβάσεις που διέπονται από ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες διεθνούς οργανισμού ή συμβάσεις που αναθέτει κράτος μέλος με βάση αυτούς τους κανόνες.

Όπως φαίνεται πρόκειται για δημόσιες συμβάσεις οι οποίες συνάπτονται με βάση διεθνείς συμφωνίες ανάμεσα σε κράτη μέλη και τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς. Ο ευρωπαίος νομοθέτης σεβόμενος τη διεθνή έννομη τάξη και επιθυμώντας να μην ωθήσει τα κράτη μέλη να αθετήσουν τις διεθνείς υποχρεώσεις τους λόγω των κοινοτικών ρυθμίσεων, δίνει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να εξαιρέσουν τις εν λόγω συμβάσεις από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2009/81.

Ομοίως με το άρθρο 13 της οδηγίας 2009/81 εισάγεται ένας κατάλογος δημοσίων συμβάσεων του τομέα της άμυνας οι οποίες κρίθηκε ότι είναι απαραίτητο να εξαιρεθούν από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Πρόκειται αναλυτικά για τις παρακάτω συμβάσεις:

- συμβάσεις για τις οποίες αν το κράτος εφάρμοζε τους κανόνες της οδηγίας 2009/81 θα κινδύνευε να αποκαλύψει ευαίσθητες πληροφορίες αντίθετες προς τα ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας του. Πρόκειται για εξαίρεση που ομοιάζει με αυτή του άρθρου 346 παρ. 1 στοιχείο α' της ΣΛΕΕ, αλλά διαφέρει κατά το ότι εισάγει δυνατότητα εξαίρεσης μόνο από την εφαρμογή της οδηγίας, πρόκειται για ειδική εξαίρεση.

- συμβάσεις που αφορούν δραστηριότητες συλλογής πληροφοριών, οπότε είναι εξ ορισμού σχετικές με ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας.
- συμβάσεις που συνάπτονται σε πλαίσια διεθνών συνεργασιών έρευνας και ανάπτυξης, που διενεργούνται ανάμεσα σε τουλάχιστον δυο κράτη μέλη με σκοπό την ανάπτυξη ενός νέου προϊόντος.
- συμβάσεις που συνάπτονται σε τρίτη χώρα και αφορούν ανάγκες στρατιωτικών δυνάμεων που αναπτύσσονται εκτός του εδάφους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η επείγουσα κατάσταση δικαιολογεί την μη εφαρμογή των προβλέψεων της οδηγίας.
- συμβάσεις με αντικείμενο κτήση ή μίσθωση γης, κτισμάτων ή άλλων ακινήτων.
- συμβάσεις που ανατίθενται από μια κυβέρνηση σε άλλη κυβέρνηση και αφορούν προμήθεια στρατιωτικού ή ευαίσθητου εξοπλισμού, έργα και υπηρεσίες που αφορούν τον εξοπλισμό αυτό, έργα και υπηρεσίες που αφορούν στρατιωτικούς σκοπούς, υπηρεσίες διαιτησίας και συμβιβασμού, χρηματοοικονομικές υπηρεσίες και υπηρεσίες έρευνας και ανάπτυξης υπό προϋποθέσεις.

Ειδικά ως προς την τελευταία εξαίρεση που αναφέρεται σε συμβάσεις που ανατίθενται από μια κυβέρνηση σε άλλη κυβέρνηση αξίζει να σημειωθεί ότι η διάταξη αυτή μπορεί υπό προϋποθέσεις να αποτελέσει την πλατφόρμα πάνω στην οποία θα εδραιωθεί εκ νέου το διατλαντικό εμπόριο αμυντικών εξοπλισμών ανάμεσα στις ΗΠΑ και στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ωστόσο, πρέπει να καταβληθεί κάθε προσπάθεια ώστε να μην γίνεται καταχρηστική εφαρμογή με σκοπό την αποφυγή των ρυθμίσεων της οδηγίας που ως στόχο έχουν να εδραιώσουν μια εσωτερική αμυντική αγορά.

Τέλος, αξίζει να τονισθεί για ακόμη μια φορά ότι καμία από τις εξαιρέσεις του δευτερογενούς δικαίου δεν εφαρμόζεται αυτόματα. Αντιθέτως μάλιστα ερμηνεύονται κατά τρόπο συσταλτικό και στενό, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, ενώ τα κράτη μέλη φέρουν το βάρος για την απόδειξη των προϋποθέσεων που δικαιολογούν την εφαρμογή τους. Αυτός ο τρόπος ερμηνείας αποτελεί και το εχέγγυο της μη καταχρηστικής εφαρμογής τους.

3.4 Συρροή διατάξεων παρέκκλισης πρωτογενούς και δευτερογενούς δικαίου

Οι διατάξεις που καθιερώνουν εξαιρέσεις από τις ρυθμίσεις του ενωσιακού δικαίου για τις δημόσιες προμήθειες στην άμυνα εντοπίζονται τόσο στο πρωτογενές, όσο και στο δευτερογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το ερώτημα είναι ποια είναι η σχέση των διατάξεων μεταξύ τους και ποια υπερισχύει σε περίπτωση που συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής περισσότερων από μια εκ των διατάξεων αυτών. Στις περισσότερες περιπτώσεις η δικαιολογητική βάση των διατάξεων αυτών είναι η ίδια, οπότε ουσιαστικά παρέλκει η έρευνα για το ποια από αυτές υπερισχύει. Τέτοια είναι η περίπτωση του άρθρου 346 παρ.1 στοιχείο β΄ ΣΛΕΕ και του άρθρου 10 της οδηγίας 2004/18 το οποίο στην ουσία παραπέμπει στο άρθρο 346.²³¹ Ενδιαφέρον υπάρχει στις περιπτώσεις στις οποίες ερίζεται ταυτόχρονη εφαρμογή περισσότερων διατάξεων που αξιώνουν την εφαρμογή εξαίρεσης. Εν ολίγοις τι ισχύει όταν ενδέχεται να συρρέουν διατάξεις εξαίρεσης, υπερισχύει κάποια από αυτές ή υπάρχει παράλληλη εφαρμογή;

Η βασική διάκριση που μπορεί να γίνει στις διάφορες διατάξεις εξαίρεσης, για τις οποίες έχει ήδη γίνει λόγος παραπάνω,²³² είναι ανάμεσα σε αυτές που αξιώνουν εξαίρεση από συγκεκριμένες διατάξεις του ευρωπαϊκού δικαίου και σε αυτές που αξιώνουν εξαίρεση γενικώς από τις Συνθήκες.²³³ Θα μπορούσε για λόγους συστηματοποίησης να τις κατηγοριοποιήσουμε ως ειδικές και γενικές εξαιρέσεις. Από την πρώτη αναφορά των όρων προκύπτει η εντύπωση ότι η σχέση ανάμεσα στα δυο είδη διατάξεων θα ρυθμίζεται από την βασική αρχή του δικαίου *lex specialis derogat legi generali*, σύμφωνα με την οποία ο ειδικότερος κανόνας δικαίου υπερισχύει του γενικότερου κανόνα δικαίου.

Το θέμα απασχόλησε για πρώτη φορά το Δικαστήριο στην υπόθεση *Ugliola*.²³⁴ Στην περίπτωση αυτή η Γερμανία είχε επικαλεστεί την εξαίρεση του άρθρου 224 της τότε ΣΕΟΚ αντί της εξαίρεσης του άρθρου 48 παράγραφος 3 προκειμένου να τεκμηριώσει την μη εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Συγκεκριμένα, η Γερμανία αξίωνε εφαρμογή της εξαίρεσης για λόγους ασφαλείας στο θέμα του υπολογισμού της στρατιωτικής θητείας υπηκόου κράτους μέλους ο οποίος εργάζεται σε άλλο κράτος μέλος.²³⁵ Το Δικαστήριο απέφυγε να πάρει θέση επί του θέματος, εξετάζοντας το ζήτημα από την πλευρά του άρθρου 48 παρ. 3, ενώ αρκέστηκε σε μια απλή αναφορά περί εφαρμογής του άρθρου 224. Παρόμοια ήταν η στάση του ΔΕΚ και στην υπόθεση *Albore*²³⁶ όπου απέφυγε στην ουσία να πάρει θέση επί του θέματος.

²³¹ Trybus, (2009), σελ. 979.

²³² Λεπτομερής περιγραφή της εξαίρεσης στο υποκεφάλαιο 3.3.

²³³ Βλ. αναλυτικά Λεντζής, (2008).

²³⁴ ΔΕΚ 15/69 *Ugliola* (Απόφαση της 15-10-1969, Ειδ. Ελλ. Εκδ. σελ 001270).

²³⁵ Βλ. Stefanou Constantin and Xanthaki Helen, (1995).

²³⁶ Υπόθεση C-423/98 *Albore* (Απόφαση της 13-07-2000, Συλλογή 2000, σελ. I-05965).

Στις παραπάνω περιπτώσεις οι Γενικοί Εισαγγελείς στις προτάσεις που διατύπωσαν εξέφρασαν την άποψη ότι σε περίπτωση που δύναται να εφαρμοσθεί μια ειδική εξαίρεση αυτή υπερισχύει έναντι της γενικής διάταξης του άρθρου 346 ΣΛΕΕ κατά την αρχή του *lex specialis derogat legi generali*.²³⁷ Εκφράστηκε επίσης η άποψη ότι πρέπει να εξετάζονται κάθε φορά οι απαιτήσεις κάθε εξαίρεσης, καθώς μπορεί να αφορούν διαφορετικές καταστάσεις. Πάντως οι απόψεις οι οποίες κάνουν λόγο για σχέση ειδικού προς γενικό επικρίθηκαν από μερίδα της θεωρίας²³⁸ με το επιχείρημα ότι η άποψη αυτή παραβλέπει το γεγονός ότι σε αντίθεση με τις ειδικές διατάξεις εξαίρεσης το άρθρο 346 ΣΛΕΕ εφαρμόζεται μόνο αναφορικά με συγκεκριμένες κατηγορίες προϊόντων, οπότε δεν τεκμηριώνεται πλήρως η άποψη που επιμένει σε σχέση ειδικού προς γενικό ανάμεσα στα δυο είδη διατάξεων. Στην πραγματικότητα η σχέση ανάμεσά τους είναι ειδική προς γενικό ως προς το εύρος της εξαίρεσης, αλλά ως προς το πεδίο εφαρμογής αντιστρέφεται και η ειδική διάταξη είναι αυτή του άρθρου 346 ΣΛΕΕ, ενώ οι υπόλοιπες διατάξεις εξαίρεσης είναι γενικότερης μορφής εξαιρέσεις.

Παρόμοιας μορφής ερωτήματα μπορούν να τεθούν και σε σχέση με την εφαρμογή διατάξεων του δευτερογενούς δικαίου²³⁹ και του άρθρου 346 ΣΛΕΕ. Με το ζήτημα της συρροής διατάξεων εξαίρεσης του δευτερογενούς δικαίου και αυτής του άρθρου 346 ΣΛΕΕ ασχολήθηκε το ΔΕΚ στην υπόθεση *Johnston*.²⁴⁰ Στην περίπτωση αυτή τέθηκε ζήτημα μη εφαρμογής της οδηγίας 76/207 περί ίσης μεταχείρισης των φύλων υπό το πρίσμα της γενικής εξαίρεσης του άρθρου 346 ΣΛΕΕ ή της διάταξης 2 παραγράφου 2 της ίδιας της οδηγίας.²⁴¹ Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας ένα κράτος μέλος μπορεί να προβαίνει σε στοχευμένες διακρίσεις που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της δημόσιας ασφάλειας.²⁴² Στην περίπτωση αυτή το Δικαστήριο δέχθηκε την εφαρμογή της διάταξης του δευτερογενούς δικαίου έναντι της γενικής εξαίρεσης του άρθρου 224 ΣΕΟΚ. Στην υπόθεση αυτή ο Γενικός Εισαγγελέας εξέφρασε την άποψη ότι το άρθρο 224 εφαρμόζεται μόνο εάν δεν προβλέπεται ειδικότερος κανόνας δικαίου.²⁴³

²³⁷ Βλ. σημείωση 46 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση **C-120/94** (Απόφαση της 19-03-1996, Συλλογή 1996, σελ. I-01513).

²³⁸ Βλ. **Λεντζής, (2008)**.

²³⁹ Συγκεκριμένα στον τομέα των αμυντικών προμηθειών πρόκειται για τις εξαιρέσεις των άρθρων 10 της οδηγίας 2004/18 και 12 και 13 της οδηγίας 2009/81.

²⁴⁰ **C-222/84 Johnston** (Απόφαση της 15-05-86, Συλλογή 1986, σελ 01651).

²⁴¹ Βλ. σκέψη 27 της υπόθεσης **C-222/84 Johnston** (Απόφαση της 15-05-86, Συλλογή 1986, σελ 01651).

²⁴² Βλ. σκέψη 40 της υπόθεσης **C-222/84 Johnston** (Απόφαση της 15-05-86, Συλλογή 1986, σελ 01651).

²⁴³ Σημείωση 5 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα επί της υπόθεσης **C-222/84 Johnston** (Απόφαση της 15-05-86, Συλλογή 1986, σελ 01651).

Παρόμοιο ζήτημα τέθηκε και στην υπόθεση *Sirdar*²⁴⁴ με την κομβική διαφορά ότι στην περίπτωση αυτή κατά τον ισχυρισμό του Ηνωμένου Βασιλείου διακυβευόνταν η εξωτερική και όχι η εσωτερική ασφάλεια κράτους μέλους. Η στάση του Δικαστηρίου ήταν και στην περίπτωση αυτή παρεμφερής με αυτή που τήρησε και στην υπόθεση *Johnston*. Τέλος, ούτε και στην υπόθεση C-337/05 Επιτροπή κατά Ιταλίας το Δικαστήριο έλαβε ξεκάθαρη θέση.

Η μελέτη των υποθέσεων στις οποίες το Δικαστήριο ασχολήθηκε με την συρροή διατάξεων εξαίρεσης από τις διατάξεις του ευρωπαϊκού δικαίου μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι το Δικαστήριο είναι επιφυλακτικό ως προς τη διατύπωση θέσης σχετικά με το ποια διάταξη εξαίρεσης υπερισχύει σε περίπτωση παράλληλης εφαρμογής περισσότερων διατάξεων. Διχογνωμία παρατηρείται ως προς το ποια από όλες θεωρείται γενική και ποια ειδική. Φαίνεται πάντως ότι η αρχική άποψη ότι η εξαίρεση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ είναι γενικότερη ως προς τις λοιπές εξαιρέσεις είτε του πρωτογενούς, είτε του δευτερογενούς δικαίου δεν είναι αδιαμφισβήτητη. Όπως έχει επισημανθεί η διάταξη του άρθρου 346 ΣΛΕΕ είναι γενικότερη ως προς τα αποτελέσματά της, αλλά ειδικότερη ως προς το πεδίο εφαρμογής καθώς εφαρμόζεται μόνο σε σχέση με συγκεκριμένα στρατιωτικά προϊόντα. Η πρακτική του Δικαστηρίου είναι ότι σε όσες περιπτώσεις υπήρχε η επίκληση διατάξεων εξαίρεσης την οποία τη δέχθηκε, τη βάσισε σε άλλη διάταξη και όχι στο άρθρο 346 ΣΛΕΕ. Η στάση αυτή δεν ξεκαθαρίζει το ζήτημα από την πλευρά της νομολογίας, αν και επί της ουσίας εκείνο που έχει σημασία τελικά δεν είναι τόσο η διάταξη στην οποία βασίζεται ο ισχυρισμός περί εξαίρεσης, όσο το εάν γίνεται αποδεκτός ο ισχυρισμός. Επί του θέματος αυτού ούτε και η ίδια η θεωρία είναι απόλυτα σαφής και αρκείται να επισημάνει ότι ανάμεσα στις διάφορες ισχύουσες διατάξεις που εισάγουν δυνατότητα εξαίρεσης από το ενωσιακό δίκαιο η σχέση ειδικού προς γενικό δεν είναι ξεκάθαρη και το ζήτημα μάλλον πρέπει να εξετάζεται κατά περίπτωση.

²⁴⁴ Βλ. υπόθεση **C-273/97 Sirdar** (Απόφαση της 16-09-1999, Συλλογή 1999, σελ. I-05585).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Γενικά συμπεράσματα

Η μελέτη των οικονομικών στοιχείων των δημοσίων συμβάσεων καταδεικνύει ότι τα ποσά που απορροφώνται από τους κρατικούς προϋπολογισμούς των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη σύναψή τους είναι, αν μη τι άλλο, μη αμελητέα. Η δαπάνη για τις δημόσιες συμβάσεις είναι σημαντική, γεγονός που αποδεικνύει επαγωγικά ότι οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν ένα σημαντικό κομμάτι του οικονομικού κύκλου. Οι ανάγκες των κρατών μελών για προμήθειες του δημοσίου τονώνουν την αγορά, δίνουν αντικείμενο εργασίας στις βιομηχανίες παραγωγής, δημιουργούν θέσεις εργασίας, εισοδήματα και γενικώς πρόκειται για μια δημόσια δαπάνη η οποία βοηθά πολλαπλώς στην αύξηση του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος (ΑΕΠ). Όλα αυτά υπό την αίρεση ότι η σύναψη των δημοσίων συμβάσεων γίνεται με γνώμονα την θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος και σύμφωνα με πλαίσιο κανόνων που εξασφαλίζει τη βιωσιμότητα και την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς. Οι δημόσιες συμβάσεις τις οποίες συνάπτουν τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν ως κοινή συνισταμένη τους, εκτός από τον προφανή στόχο να καλύψουν τις δημόσιες ανάγκες για προμήθειες, την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς και για το λόγο αυτό όχι μόνο είναι δεκτικές ρυθμίσεων, αλλά επιβάλλεται η θέσπιση κοινών κανόνων για τη ρύθμισή τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Στον πυρήνα του ευρύτερου κύκλου των δημοσίων συμβάσεων βρίσκονται οι δημόσιες συμβάσεις του τομέα της άμυνας και της ασφάλειας.²⁴⁵ Η κάλυψη των αμυντικών αναγκών ενός κράτους μέλους της ΕΕ είναι το αντικείμενο αυτών των συμβάσεων, οπότε μπορεί να παρατηρήσει κανείς ότι η δαπάνη για τις δημόσιες προμήθειες στην άμυνα είναι ανελαστική, στο βαθμό που η προστασία της εδαφικής ακεραιότητας του κράτους και γενικότερα η προάσπιση της εθνικής κυριαρχίας δεν επιδέχονται αναβολές.

Οι δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα των λοιπών δημοσίων δαπανών ενός κράτους. Κατά συνέπεια, ισχύουν και για αυτές οι παρατηρήσεις που τέθηκαν παραπάνω για τον ευρύτερο τομέα των δημοσίων συμβάσεων, με μια διαφορά. Ενώ στην υπόλοιπη οικονομία έχουν καταβληθεί αξιοσημείωτες προσπάθειες για τη δημιουργία μιας εσωτερικής αγοράς η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεν έχει φτάσει σε τέτοιο σημείο εμβάθυνσης που να επιτρέπει τη δημιουργία εσωτερικής αμυντικής αγοράς. Η δημιουργία μιας τέτοιας αγοράς προϋποθέτει την ανεπιφύλακτη συναίνεση των κρατών μελών, καθώς και ένα ελάχιστο consensus ως προς τους στόχους της εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής τους. Η εθνική κυριαρχία των κρατών κρύβει στο σκληρό πυρήνα της την απαίτηση

²⁴⁵ Για λεπτομερή αριθμητικά στοιχεία των κρατών μελών της ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες δαπάνες στην άμυνα βλ. υποκεφάλαιο 1.3.2 της παρούσας μελέτης.

για την εξασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας του κράτους και την προστασία της δημόσιας ασφάλειας. Τα κράτη μέλη δεν δείχνουν πρόθυμα να παραιτηθούν εύκολα από την αξίωση να διατηρήσουν υπό την εθνική τους αρμοδιότητα τα ζητήματα που σχετίζονται με την εθνική τους ασφάλεια και άμυνα. Η απροθυμία αυτή συνιστά τροχοπέδη στη δημιουργία εσωτερικής αμυντικής αγοράς, στην ανάπτυξη ενιαίας αμυντικής βιομηχανικής βάσης και στην προώθηση της έρευνας και της ανάπτυξης νέας αμυντικής τεχνολογίας. Οι ιδιαιτερότητες που χαρακτηρίζουν τις δημόσιες συμβάσεις στην άμυνα αποτυπώνονται ανάγλυφα και στο ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο.²⁴⁶ Υπό το φως όσων αναφέραμε παραπάνω γίνεται αντιληπτό πως οι αμυντικές συμβάσεις ήταν δύσκολο να υπαχθούν στο ευρύτερο γενικό ρυθμιστικό πλαίσιο περί δημοσίων συμβάσεων.²⁴⁷ Διαμορφώνεται αργά, αλλά σταθερά ένα παράλληλο σύστημα ρυθμίσεων το οποίο προσπαθεί να ενσωματώσει κατά το δυνατό τις ιδιαιτερότητες του τομέα. Η διαφορετικότητα των ρυθμίσεων αυτών συνοψίζεται κυρίως στο γεγονός ότι προβλέπουν διαδικασίες που λαμβάνουν υπόψη τις ξεχωριστές απαιτήσεις του τομέα της άμυνας, ενώ παράλληλα εισάγουν ένα σύστημα εξαιρέσεων από την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, με τον τρόπο που περιγράφηκε σε άλλο σημείο της μελέτης αυτής.²⁴⁸ Έτσι, καλύπτεται αφενός η απαίτηση για τη ρύθμιση του τομέα των αμυντικών συμβάσεων χωρίς να καταλείπεται η σύναψή τους στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών και αφετέρου ικανοποιείται και η διεκδίκησή τους να διατηρήσουν ένα βαθμό εθνικής αυτονομίας για κάποια είδη αμυντικών συμβάσεων, υπό αυστηρές προϋποθέσεις βεβαίως. Η επιλογή αυτή δεν είναι η ευκαταία από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά είναι η βέλτιστη δυνατή υπό τις τρέχουσες συγκυρίες, καθώς δεν έχει υλοποιηθεί πλήρως η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, δεν έχει διαμορφωθεί πλήρης κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και κατά συνέπεια δεν έχει σχηματισθεί πλήρης εσωτερική αμυντική αγορά.

Όλα αυτά τα ιδιαίτερα σημεία των δημοσίων συμβάσεων στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας τα είχαν εντοπίσει από πολύ νωρίς τα αρμόδια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κυρίως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ωστόσο, εξαιτίας της ευαίσθητης φύσης αυτών των συμβάσεων δίστασε να προβεί σε ρηξικέλευθες ρυθμίσεις, για τις οποίες εξάλλου δεν ευνοούσαν και οι περιστάσεις. Επέλεξε αντ' αυτού να ακολουθήσει μια πιο ήπια και διαλλακτική οδό προσπαθώντας με ομαλό τρόπο να επιτύχει το επιθυμητό αποτέλεσμα. Στο πλαίσιο αυτό δημοσίευσε το 1996-1997 δυο ανακοινώσεις για τους κλάδους παραγωγής που σχετίζονται με την άμυνα, με σκοπό την ενθάρρυνση της αναδιάρθρωσης και της δημιουργίας αποτελεσματικής

²⁴⁶ Για μια επισκόπηση του ισχύοντος ρυθμιστικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας βλ. υποκεφάλαιο 2.1.2.

²⁴⁷ Δηλαδή κυρίως στις ρυθμίσεις των δυο βασικών οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, της οδηγίας 2004/17 και της οδηγίας 2004/18.

²⁴⁸ Βλ. κεφάλαιο 3.

ευρωπαϊκής αγοράς αμυντικού εξοπλισμού. Με τις ανακοινώσεις αυτές ξεκίνησε η συζήτηση για τη δημιουργία ενός ξεχωριστού ρυθμιστικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις στην άμυνα, που θα σέβεται τις ιδιαιτερότητες του τομέα. Ταυτόχρονα και με τη συνδρομή του ΔΕΚ εντατικοποιήθηκε η προσπάθεια για οριοθέτηση των εξαιρέσεων των δημόσιων αμυντικών συμβάσεων από την ευρωπαϊκή νομοθεσία και κυρίως αυτών που γινόταν με επίκληση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ. Με την ανακοίνωση COM (2003) 113 περιγράφηκαν για πρώτη φορά με ενάργεια οι διαπιστώσεις όλης αυτής της μακρόχρονης συζήτησης και τέθηκε το ευρύτερο πλαίσιο, ενώ με την Πράσινη Βίβλο COM (2004) 608 τέθηκαν οι στόχοι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και κατ' επέκταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι στόχοι αυτοί υλοποιήθηκαν με τη δημοσίευση της Ερμηνευτικής Ανακοίνωσης COM (2006) 779 και της οδηγίας 2009/81 για τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας.

Όλη αυτή η δράση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη θέσπιση ρυθμιστικού πλαισίου σχετικά με τις δημόσιες αμυντικές συμβάσεις ενισχύεται και από παράλληλες δράσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες συντείνουν στη δημιουργία μιας εσωτερικής αμυντικής αγοράς, με προεξάρχουσα τη δράση για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (ΕΟΑ).²⁴⁹ Εντούτοις, πέρα από την πολύ σημαντική δράση στα πλαίσια του ΕΟΑ, κάθε προσπάθεια που γίνεται για την εμβάθυνση της ΚΕΠΠΑ οδηγεί στη δημιουργία εσωτερικής αμυντικής αγοράς. Η δημιουργία μιας εσωτερικής αμυντικής αγοράς είναι εξαιρετικής σημασίας καθώς θα αποτελέσει την κατάλληλη βάση πάνω στην οποία θα οικοδομηθεί ένα πλήρες ρυθμιστικό πλαίσιο αποδεκτό από τα κράτη μέλη.

Μάλιστα, κατά την κρατούσα άποψη, η εμβάθυνση της ΚΕΠΠΑ είναι και η μόνη ενδεδειγμένη λύση, ώστε να επιτευχθεί η μέγιστη συναίνεση και να δημιουργηθεί η βάση για τη θέσπιση πλήρους ευρωπαϊκού ρυθμιστικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις στην άμυνα και την ασφάλεια.²⁵⁰ Μέχρι τότε ρυθμίσεις, όπως αυτές της οδηγίας 2009/81, που να αναγνωρίζουν τις ιδιαιτερότητες του τομέα είναι η μόνη λύση. Βέβαια, η προσπάθεια που έγινε με τη θέσπιση της οδηγίας αυτής, αν και ιδιαίτερα αξιόλογη, επιδέχεται βελτιώσεων. Ενδεικτικά να αναφέρουμε ότι χρήζουν λεπτομερέστερων ρυθμίσεων οι διαδικασίες διασφάλισης της εν συνεχεία υποστήριξης (FoS) των οπλικών συμβάσεων και οι δυνατότητες για απευθείας αναθέσεις κρίσιμων συμβάσεων, ενώ δεν δόθηκε μεγάλη βαρύτητα στις συνεργασίες στην έρευνα και την ανάπτυξη.

Συνοψίζοντας, καταλήγουμε ότι οι δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας βρίσκονται στον πυρήνα των δημοσίων συμβάσεων, ωστόσο η ρύθμισή τους είναι εξαιρετικά δυσχερής λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους, το κυριότερο από τα οποία είναι η άμεση σύνδεσή τους με την εθνική κυριαρχία των

²⁴⁹ Βλ. αναλυτικά υποκεφάλαια 1.4 και 2.3.

²⁵⁰ Βλ. χαρακτηριστικά Trybus, (2005).

κρατών μελών. Η μόνη ολοκληρωμένη λύση για την πλήρη ρύθμισή τους είναι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και κυρίως η ανάπτυξη κοινών στόχων και στρατηγικών μέσω της εμβάθυνσης της ΚΕΠΠΑ. Έως τότε η εναλλακτική λύση είναι η θέσπιση ρυθμίσεων που λαμβάνουν υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους και η συνεχής προσπάθεια για βελτίωση των ρυθμίσεων αυτών.

Βιβλιογραφία

1. ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

• **Οδηγία (ΕΚ) αριθμ. 17/2004** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, ΕΕ L 134 της 30.4.2004, σ. 1

• **Οδηγία (ΕΚ) αριθμ. 18/2004** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, ΕΕ L 134, 30.4.2004, σ. 114

• **Οδηγία (ΕΚ) αριθμ. 81/2009** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 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, ΕΕ L 216, 20.8.2009, σ.76

• **Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 2007/2004** του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ L 349, 25.11.2004, σ. 1

• **Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 863/2007** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου 2007 για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό και για τη ρύθμιση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των προσκεκλημένων υπαλλήλων, ΕΕ L 199, 31.07.2007, σ. 30

• **Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 1177/2009** της Επιτροπής της 30ης Νοεμβρίου 2009 για την τροποποίηση των οδηγιών 2004/17/ΕΚ, 2004/18/ΕΚ και 2009/81/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τα κατώτατα όρια εφαρμογής τους κατά τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων ΕΕ L 314, 01.12.2009, σ. 64

• **Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 1251/2011** της Επιτροπής της 30ης Νοεμβρίου 2011 για την τροποποίηση των οδηγιών 2004/17/ΕΚ, 2004/18/ΕΚ και 2009/81/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τα κατώτατα όρια εφαρμογής τους κατά τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων ΕΕ L 319, 02.12.2011, σ. 43

• **Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1336/2013** της Επιτροπής της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2013 για την τροποποίηση των οδηγιών 2004/17/ΕΚ, 2004/18/ΕΚ και 2009/81/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τα κατώτατα όρια εφαρμογής τους κατά τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων ΕΕ L 335, 14.12.2013, σ. 17

• **Ανακοίνωση COM (2003) 113** της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 11^{ης} Μαρτίου 2003 προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών για την Ευρωπαϊκή άμυνα – βιομηχανικά θέματα και θέματα αγοράς για να χαραχθεί μια πολιτική της ΕΕ στον τομέα του αμυντικού εξοπλισμού

• **Ερμηνευτική Ανακοίνωση COM (2006) 779** της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 7^{ης} Δεκεμβρίου 2006 για την εφαρμογή του άρθρου 296 της Συνθήκης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών που αφορούν την άμυνα

• **Communication COM (2005) 626** of the 6th December 2005 from the Commission to the Council and the European Parliament on the results of the consultation launched by the Green Paper on Defence Procurement and on the future Commission initiatives

• **Πράσινη Βίβλος COM (2004) 608** της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 23^{ης} Σεπτεμβρίου 2004, Οι δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας

• **Έκθεση COM (2012) 565** της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 2 Οκτωβρίου 2012 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη μεταφορά της οδηγίας 2009/81/ΕΚ για τις δημόσιες συμβάσεις στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας

2. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

- **ΔΕΚ 7/61** Επιτροπή κατά Ιταλίας (Απόφαση της 19-12-1961, Ειδ. Ελλ. Εκδ. σελ 00637)
- **ΔΕΚ 6/64** *Costa κατά Enel* (Απόφαση της 15-07-1964, Ειδ. Ελλ. Εκδ. σελ 01191)
- **ΔΕΚ 13/68** *Salgoil SpA* (Απόφαση της 19-12-1968, Ειδ. Ελλ. Εκδ. σελ 00825)
- **ΔΕΚ 15/69** *Ugliola* (Απόφαση της 15-10-1969, Ειδ. Ελλ. Εκδ. σελ 001270)
- **ΔΕΚ 72/83** *Campus Oil* (Απόφαση της 10-07-1984, Συλλογή 1984, σελ 02727)
- **C-222/84** *Johnston* (Απόφαση της 15-05-86, Συλλογή 1986, σελ 01651)
- **C-305/87** Επιτροπή κατά Ελλάδας (Απόφαση της 30-05-1989, Συλλογή 1989, σελ. 01461)
- **C-367/89** *Richardt και Les Accessoires Scientifiques* (Απόφαση της 04-10-91, Συλλογή 1991, σελ I-04621)
- **C- 71/92** Επιτροπή κατά Ισπανίας (Απόφαση της 17-11-1993, Συλλογή 1993, σελ. I-05923)
- **C-328/92** Επιτροπή κατά Ισπανίας (Απόφαση της 03-05-1994, Συλλογή 1994, σελ. I-01569)
- **C-324/93** *The Queen κατά Secretary of State for the Home Department, ex parte Evans Medical και Macfarlan Smith* (Απόφαση της 28-03-1995, Συλλογή 1995, σελ. I-00563)
- **C- 70/94** *Werner* (Απόφαση της 17-10-1995, Συλλογή 1995, σελ. I-03189)
- **C- 83/94** *Leifer κλπ.* (Απόφαση της 17-10-1995, Συλλογή 1995, σελ. I-03231)
- **C-120/94** Επιτροπή κατά Ελλάδας (Απόφαση της 19-03-1996, Συλλογή 1996, σελ. I-01513)
- **C-273/97** *Sirdar* (Απόφαση της 26-10-1999, Συλλογή 1999, σελ. I-07403)

- **C-414/97** *Επιτροπή κατά Ισπανίας* (Απόφαση της 16-09-1999, Συλλογή 1999, σελ. I-05585)
- **C-285/98** *Kreil* (Απόφαση της 11-01-2000, Συλλογή 2000, σελ. I-00069)
- **C-423/98** *Albore* (Απόφαση της 13-07-2000, Συλλογή 2000, σελ. I-05965)
- **C-186/01** *Dory* (Απόφαση της 11-03-2003, Συλλογή 2003, σελ. I-02479)
- **T-26/01** *Fiocchi Munizioni SpA* (Απόφαση της 30-09-2003, Συλλογή 2003, σελ. II-03951)
- **C-21/03** *Fabricom* (Απόφαση της 03-03-2005, Συλλογή 2005, σελ. I-01559)
- **C-61/03** *Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (Απόφαση της 12-04-2005, Συλλογή 2005, σελ. I-02477)
- **C-65/04** *Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (Απόφαση της 09-03-2006, Συλλογή 2006, σελ. I-02239)
- **C-284/05** *Επιτροπή κατά Φινλανδίας* (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11705)
- **C-294/05** *Επιτροπή κατά Σουηδίας* (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11777)
- **C-337/05** *Επιτροπή κατά Ιταλίας* (Απόφαση της 08 Απριλίου 2008, Συλλογή 2008, σελ. I-02173)
- **C-372/05** *Επιτροπή κατά Γερμανίας* (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11801)
- **C-387/05** *Επιτροπή κατά Ιταλίας* (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11831)
- **C-409/05** *Επιτροπή κατά Ελλάδας* (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11859)

- **C- 461/05** *Επιτροπή κατά Δανίας* (Απόφαση της 15-12-2009, Συλλογή 2009, σελ. I-11887)
- **C-38/06** *Επιτροπή κατά Πορτογαλίας* (Απόφαση της 04-03-2010, Συλλογή 2010, σελ. I-01569)
- **C-157/06** *Επιτροπή κατά Ιταλίας* (Απόφαση της 02-10-2008, Συλλογή 2008, σελ. I-07313)
- **T- 258/06** *Γερμανία κατά Επιτροπής* (Απόφαση της 20-05-2010, Συλλογή 2010, σελ. II-02027)
- **T- 391/08** *Ελληνικά Ναυπηγεία ΑΕ κατά Επιτροπής* (Απόφαση της 15-03-2012, μη δημοσιευθείσα ακόμη στη συλλογή)
- **C- 615/10** *Insinööritoimisto InsTiimi Oy* (Απόφαση της 07-06-2012, μη δημοσιευθείσα ακόμη στη συλλογή)
- **C-246/12 P** *Ελληνικά Ναυπηγεία ΑΕ κατά Επιτροπής* (αίτηση αναίρεσης της απόφασης T-391/08, μη δημοσιευθείσα ακόμη στη συλλογή)

3. ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ-ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

- **Αλεξίου Νάγια – Αναστασόπουλος Δημήτρης – Μιχαλόπουλος Γρηγόρης, (2009)**, Συμβάσεις ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα
- **Γέροντας Απόστολος Χ., (2009)**, Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα
- **Γκλαβίνης Παναγιώτης, (2009)**, Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα
- **Δέγλερης Παναγιώτης Εμμ., (2009)**, Δίκαιο προμηθειών και υπηρεσιών δημοσίου, Τόμος Α΄ και Β΄, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα
- **Δέγλερης Παναγιώτης Εμμ., (2013)**, Η προσωρινή δικαστική προστασία στις δημόσιες συμβάσεις, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα
- **Καραμπέκιος Νίκος, (2012)**, Η συμμετοχή της Ελλάδας στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Άμυνας: Πολιτικά και τεχνολογικά ζητήματα, ΕΛΙΑΜΕΠ, Κείμενο Εργασίας Νο 28/2012
- **Κατσιμάνη Εβίτα Π., (2007)**, Κοινοτικό δίκαιο δημοσίων συμβάσεων: κριτική προσέγγιση των θεμελιωδών αρχών, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα
- **Λεντζής Δημοσθένης, (2008)**, Στη ζώνη του λυκόφωτος: η ρύθμιση του εμπορίου αμυντικών εξοπλισμών μεταξύ εθνικής και κοινοτικής αρμοδιότητας, Ελληνική Δικαιοσύνη, τεύχος 49/2008, σελ. 1322-1338
- **Λεντζής Δημοσθένης, (2010)**, Αδασολόγητη εισαγωγή εξοπλισμού και ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας των ΚΜ, Αρμενόπουλος, τεύχος 8/2010, σελ.1273-1277
- **Μαρίνος Μιχαήλ - Θεόδωρος, (2011)**, Δίκαιο ανταγωνισμού, δίκαιο δημοσίων διαγωνισμών και προστασία επαγγελματικών απορρήτων, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 1/2011, σελ. 1-14
- **Μούσης Νίκος, (2011)**, Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

- **Μπακόπουλος Δημοσθένης-Λεβίδης Ανέστης, (2013)**, Δημόσιες συμβάσεις στους τομείς άμυνας και ασφάλειας , Εκδόσεις Πεδίο, Αθήνα
- **Ναρλής Αίθων – Οδυσσέας, (2010)**, Η οδηγία 2009/81/EK της ΕΕ και οι επιπτώσεις της στην αμυντική μας βιομηχανία, προσβάσιμο σε <http://hellads.wordpress.com/2010/02/23>
- **Οικονόμου Μιχάλης, (2009α)**, Δημόσιες συμβάσεις & δίκαιο ελεύθερου ανταγωνισμού, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- **Οικονόμου Μιχάλης, (2009β)**, Το επιχειρηματικό απόρρητο και τα δικαιώματα άμυνας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων κατά τη νομολογία του ΔΕΚ, παρατηρήσεις στην απόφαση C-450/2006, 14.02.2008, Varec/Βέλγιο, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 7/2009, σελ. 890-899
- **Παμπούκης Χάρης, (2009)**, Δίκαιο Διεθνών Συναλλαγών (συλλογικό έργο), Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- **Παυλίδης Γεώργιος, (2009)**, Η επιτάχυνση της πορείας προς μια ευρωπαϊκή αγορά αμυντικών υλικών, Δημόσιες Συμβάσεις και Κρατικές Ενισχύσεις, τεύχος 3/2009, σελ. 51-57
- **Πρεβεδούρου Ελένη, (2004)**, σε Σκουρής Β., Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα , Αθήνα-Κομοτηνή
- **Σαμπάνης Γ. - Συνοδινός Χ., (2010)**, Συμβάσεις του δημοσίου (Προστασία κάτω από τα ευρωπαϊκά κατώφλια), Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- **Στεφάνου Κ. – Γκόρτσος Χρ. Β., (2006)**, Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- **Συνοδινός Χάρης Π., (2002)**, Δίκαιο ανταγωνισμού και συμβάσεις του δημοσίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- **Τροβά Ελένη – Σκουρής Παναγιώτης, (2009)**, Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα

- **Τρουλινός Γεώργιος, (2011)** Ομιλία στο συνέδριο "Defence World" του Ελληνοαμερικανικού Επιμελητηρίου, προσβάσιμο σε [http:// www.defencenet.gr / defence /o/26188](http://www.defencenet.gr/defence/o/26188)

Ξενόγλωσση

- **Andresen Emil, (2011)**, The new EU defence and security procurement directive, 18 Columbia Journal of European Law F. 22, προσβάσιμο σε http://www.cjel.net/online/18_1-andresen
- **Arrowsmith S. – Kunzlik P., (2009a)**, Social and environmental policies in EC procurement law: new directives and new directions, Cambridge University Press, προσβάσιμο σε [http://ebooks.cambridge.org/ebook.jsf?bid = CBO97805 11576041](http://ebooks.cambridge.org/ebook.jsf?bid=CBO9780511576041)
- **Arrowsmith S., Priess, Friton P., (2009b)**, Self-cleaning as a defence to exclusions for misconduct: an emerging concept in EC public procurement law?, Public Procurement Law Review, n°6/2009, p. 257-282
- **Beth E., (2009)**, OECD principles for integrity in public procurement, OECD, Paris
- **Bromley M. – Brzoska, (2008)**, Towards a Common Restrictive EU Arms Export Policy? The Impact of the EU Code of Conduct on Major Conventional Arms Exports, EFAR., 2008, p.333-356
- **Cavallo Roberto - Casalini Dario, (2009)**, Control over in-house providing organisations, Public Procurement Law Review , n°5/2009, p. 227-240
- **Drijber B. J. – Stergiou H., (2009)**, Public procurement law and internal market law, Common Market Law Review, n°3, June 2009, p. 805-846
- **Edwards Jay, (2011)** The EU Defence and Security Procurement Directive: A step towards affordability, Ghatham House, London
- **Eisenhut Dominik, (2008)**, The special security exemption of Article 296 EC: Time for a new notion of essential security interests;, European Law Review, p.577-585

- **Eliassen Kjell A., (2002)**, European Defence Procurement and Industrial Policy: A Comparative 6 Countries Analysis, Centre for European and Asian Studies at Norwegian School of Management, προσβάσιμο σε http://www.epicos.com/WARoot/News/European_Defence_Procurement_and_Industrial_Policy6.pdf
- **Éric Van den Abeele, (2012)**, The reform of the EU's public procurement directives a missed opportunity, European Trade Union Institute, Working Paper 2012.11, 2012
- **Georgopoulos A., (2007)**, The Commission's Interpretative Communication on the Application of the Article 296 EC in the Field of Defence Procurement, Public Procurement Law Review, no 16, issue 3, p. NA43-NA52 προσβάσιμο σε http://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/fulltextarticles/a_georgopoulos_commission_interpretative_communication.pdf
- **Gilsdorf P., (1994)**, Les reserves de securite du traite CEE, a la lumiere du traite sur l' Union européenne. Revue de Marche Common et de L' Union Européenne, p. 17.
- **Hartley Keith**, Defence Economics and the Industrial Base, Centre for Defence Economics, University of York, England
- **Hartley Keith, (2003)**, The future of European Defence Policy: An economic perspective, Defense and Peace Economics, vol.14 (2)/ 2003, p. 107-115.
- **John L. E., (2009)**, Standstill periods in Awarding Part B Service Contracts: Federal Security Services Ltd v Chief Constable for the Police Service of Northern Ireland and Resources Group Ltd, European Competition Law Review, issue 7/2009, p. 329-331
- **Karayigit M. T., (2009)**, Under the Triangle Rules of Competition, State Aid and Public Procurement: Public Undertakings Entrusted with the Operation of Services of General Economic Interest, European Competition Law Review, issue 11/2009, 542-564
- **Kirby Stephen, (2008)**, The Independent European Programme Group: The failure of low-profile high politics, Journal of Common Market Studies, 2008

- **Koutrakos Panos, (2000a)**, Is Article 297 EC ‘A Reserve of Sovereignty’, volume 37/2000, issue 6, Common Market Law Review, p. 1339-1362
- **Koutrakos Panos, (2000b)**, Community law and equal treatment in the armed forces, volume 25/2000, European Law Review, p. 433-442
- **Koutrakos Panos, (2003)**, How far is far enough; EC Law and the Organisation of the Armed Forces after Dory, volume 66/2003, Modern Law Review, p.759-768
- **Koutrakos Panos, (2009)**, The application of EC law to defensive industries- Changing interpretations of article 296 EC, in C. Barnard/ O.Odudu (eds) The outer limits of European Union Law, Hart Publishing
- **Sandler R. Suzan, (2008)**, Cross-Border Competition in the European Union: Public Procurement and the European Defence Equipment Market, Washington University Global Studies Law Review, Volume 7/2008, Issue 3
- **SIGMA, (2011)**, Defence procurement, Brief 23, OECD
- **Stefanou Constantin and Xanthaki Helen, (1995)**, Article 224 of the Treaty of Rome and the Repercussions of Case 120/94, <http://www.ncl.ac.uk/articles%203/%20stefan3/rtf>.
- **Szydlo M., (2009)**, Contracts beyond the scope of the EC procurement Directives – who is bound by the requirement for transparency?, European Law Review, volume 34/2009, n°5
- **Trombetta S., (2005)**, La protection des intérêts nationaux de la défense quand la défense devient européenne. Revue de Marche Common et de L’ Union Européenne, 490/2005, p. 441
- **Trybus Martin, (2003)**, Sisters in arms: European Community law and sex equality in the armed forces, European Law Journal, 9/2003, p. 631-658
- **Trybus Martin, (2005)** European Union Law and Defense Integration, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon

- **Trybus Martin, (2006)**, The new European Defence Agency: a contribution to a common European security and defence policy or a challenge to the Community acquis?, *Common Market Law Review*, 43/2006, p. 667-703
- **Trybus Martin, (2009)**, Case C-337/05, *Commission v. Italy (Agusta and Agusta Bell Helicopters)*, and Case C-157/06, *Commission v. Italy*, *Common Market Law Review* ,46/2009, p.973-990
- **Weber R. H. - Menoud V., (2009)**, Development Promotion as a Secondary Policy in Public Procurement? An Answer in the Light of the Digital Solidarity Clause, *Public Procurement Law Review*, n°4/2009, p. 184-200
- **Xinglin Z., (2009)**, Forum for review by suppliers in public procurement: an analysis and assessment of the models in international instruments, *Public Procurement Law Review*, n°5/2009, p. 201-226

4. ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ

- **Δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ: κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές** (europa.eu/business/public-contracts/index_el.htm)
- **Δημόσιες Συμβάσεις Κρατικές Ενισχύσεις και Αγορά** (www.diske.gr)
- **Δικαστήριο της ΕΕ** (curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/)
- **Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας** (eda.europa.eu)
- **Εθνικό Τυπογραφείο** (www.et.gr)
- **Ευρωπαϊκή Επιτροπή** (ec.europa.eu/index_el.htm)
- **Ευρωπαϊκή νομοθεσία** (eur-lex.europa.eu/el/index.htm)
- **Μονάδα Παρακολούθησης Διαγωνισμών και Συμβάσεων** (mopadis.cieel.gr)
- **Νομοθεσία της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις** (europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement)
- **Σύστημα πληροφοριών για τις ευρωπαϊκές δημόσιες προμήθειες** (simap.europa.eu/index_en.htm)
- **Council of the European Union** (www.consilium.europa.eu/ homepage)
- **European Commission** (ec.europa.eu/index_en.htm)
- **European Center of Economic and Financial Law** (www.ecefil.eu/
- **European Council** (www.european-council.europa.eu/home-page.aspx)
- **European Court of Justice** (curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/)
- **European Parliament** (www.europarl.europa.eu/portal/en)