

Regulamentul SAFE: provocari juridice în achizițiile de aparare



MUȘAT & ASOCIAȚII

Într-un context geopolitic tensionat, Uniunea Europeană face un pas important spre întărirea propriei securități. Regulamentul (UE) 2025/1106 al Consiliului din 27 mai 2025 a instituit Instrumentul „Acțiunea pentru securitatea Europei” (în continuare, „SAFE” / „Regulamentul”), un mecanism financiar al Uniunii Europene în valoare totală de 150 de miliarde de euro, conceput pentru a sprijini investiții urgente și semnificative în industria și tehnologia de aparare, prin achiziții publice comune între statele membre. SAFE oferă țărilor UE împrumuturi avantajoase pe termen lung, menite să stimuleze producția și achiziția comună de echipamente de aparare și să reducă dependențele externe în domeniul securității.

România este unul dintre cei mai activi beneficiari ai acestui instrument: prin planurile depuse la Comisia Europeană și aprobate ulterior, țara noastră a accesat, în cadrul SAFE, o alocare de aproximativ **16,68 miliarde de euro**^[1]. Resursele vor finanța proiecte majore pentru consolidarea capacității de aparare și modernizarea infrastructurii cu dubla utilizare civilă și militară.

În cele ce urmează, vom analiza preliminar 3 (trei) aspecte esențiale ale acestui Regulament, care, în absența unor clarificări explicite, pot genera interpretări neunitare, disproporționate sau restrictive din partea autorităților contractante. Aceasta lipsă de claritate poate conduce, în practică, la respingerea operatorilor economici din procedurile de achiziții publice.

În primul rând, în înțelesul Regulamentului, noțiunea de „achiziții publice în comun” înseamnă o procedură de achiziții publice de **produse din domeniul aparării** sau de **alte produse utilizate în scopuri de aparare** și contractele rezultate, realizată de cel puțin un stat membru care primește asistența financiară în cadrul instrumentului SAFE și de un alt stat membru, de unul dintre statele Asociației Europene a Liberului Schimb care sunt membre ale Spațiului Economic European sau de Ucraina.

Subliniem, pentru claritate, că prin „*produs*” nu se înțelege doar produsul în sensul limitat al termenului, ci, conform definiției prevăzute la articolul 2 punctul 1 din Regulamentul SAFE, „*produs din domeniul aparării*” desemnează bunuri, servicii și lucrări care intra în domeniul de aplicare al Directivei 2009/81/CE, astfel cum este acesta stabilit la articolul 2 al directivei. De asemenea, în contextul SAFE, prin „*alte produse utilizate în scopuri de aparare*” se înțelege orice bunuri, servicii și lucrări, altele decât cele care intra în domeniul de aplicare al Directivei 2009/81/CE, care sunt necesare sau destinate unor scopuri de aparare.

Prin urmare, achizițiile publice în comun reglementate de SAFE pot avea ca obiect fie produse din domeniul aparării, fie alte produse utilizate în scopuri de aparare, astfel cum sunt definite în Regulament. Întrebarea pe care o ridică prezentul articol este dacă natura obiectului procedurii de achiziție publică în comun determină aplicarea

unui regim diferențiat al condițiilor de eligibilitate.

Condițiile de eligibilitate sunt reglementate la articolul 16 din SAFE, care prevede ca achizițiile publice în comun sunt eligibile pentru sprijin în cadrul instrumentului numai dacă respecta condițiile stabilite la acest articol.

Articolul 16 debutează prin indicarea, la alineatul (2)^[2], a condițiilor de eligibilitate care trebuie respectate în cazul procedurilor de achiziții publice în comun și al contractelor având ca obiect **produse din domeniul apărării**. Întrucât acest alineat nu face referire și la procedurile de achiziții publice în comun având ca obiect **alte produse utilizate în scopuri de apărare**, se conturează o neclaritate cu privire la regimul juridic aplicabil acestei din urma categorii.

Cu toate acestea, regăsim noțiunea de „alte produse utilizate în scopuri de apărare” la articolul 16 alineatul (13)^[3] din SAFE, unde pare a fi instituit un standard distinct în ceea ce privește condițiile de eligibilitate, acestea trebuind să fie „adequate”, fără a fi prevăzută o enumerare explicită a condițiilor, similară celei de la alineatul (2).

În acest context, se ridică problema dacă alineatele (2) și (13) ale articolului 16 pot fi interpretate în sensul că, în cazul achizițiilor publice în comun având ca obiect **alte produse utilizate în scopuri de apărare**, statele membre dispun de o **marja de apreciere** pentru a stabili condiții de eligibilitate diferite de cele prevăzute la alineatele (3)–(12) și (15), cu condiția ca aceste condiții să fie adecvate obiectivului de protecție a intereselor de securitate și apărare și să respecte cadrul general al instrumentului SAFE sau trebuie avute în vedere aceleași condiții de eligibilitate ca și pentru achiziția de produse din domeniul militar?

La o primă citire, formularea textului pare să lase loc unei asemenea distincții, fără însă a oferi criterii suficiente pentru a stabili întinderea exactă a marjei de apreciere de care ar dispune statele membre. În acest context, o clarificare este absolut necesară și așteptată, fiind de dorit ca aplicarea SAFE să fie susținută, în perioada următoare, de orientări sau clarificări interpretative.

În al doilea rând, Regulamentul SAFE introduce noțiunile de „contractanți” și „subcontractanți implicați în achizițiile publice în comun” ca repere-cheie pentru stabilirea condițiilor de eligibilitate, însă lasă o zonă gri atunci când vine vorba despre **terții susținători**. Or, în domeniul achizițiilor publice, această instituție juridică este deja consacrată: Directiva 2009/81/CE și cadrul general al legislației UE permit ofertanților să își demonstreze capacitatea tehnică sau economică apelând la resursele altor entități. În acest context, lipsa unei mențiuni exprese în Regulamentul SAFE ridică întrebări legitime cu privire la modul în care aceste mecanisme vor fi aplicate și terților.

Problema centrală este una de interpretare: în absența unor dispoziții explicite, pot fi terții susținători considerați în afara sferei condițiilor de eligibilitate prevăzute la articolul 16 din SAFE? O primă lectură ar sugera că, neavând calitatea de contractanți sau subcontractanți, aceștia nu sunt vizati direct de cerințele de eligibilitate. Pe de altă parte, o interpretare ar putea conduce la concluzia că entitățile care pun la dispoziție capacități esențiale participă, în mod indirect, la realizarea achiziției și pot fi asimilate „resurselor” utilizate de contractant, fiind astfel aplicabile condițiile prevăzute la articolul 16 alineatul (8) al Regulamentului^[4].

De asemenea, în practică s-a avansat ideea potrivit căreia terții susținători trebuie să îndeplinească condițiile de eligibilitate instituite de Regulament pentru contractanți, având în vedere că natura angajamentului de susținere acordat de terțul susținător presupune că, în cazul imposibilității de executare a contractului de către antreprenor, terțul susținător să preia și să îndeplinească toate obligațiile contractuale.

Această ambiguitate nu este doar teoretică, ci are implicații practice majore pentru operatorii economici care își construiesc structura de participare pe baza susținerii terțe. Clarificarea statutului terților — fie că fiind în afara condițiilor de eligibilitate, fie că fiind supuși cerințelor aplicabile resurselor ori contractantului — este esențială

pentru asigurarea securității juridice și a unei aplicări coerente a Regulamentului. În absența unor dispoziții legale clare, cadrul aplicabil rămâne incert, putând genera chiar respingerea nejustificată a operatorilor economici ce beneficiază de susținerea unor terțe entități, în special în cazul susținerii financiare (e.g., cifra de afaceri), situație în care rolul terțului este, în principiu, limitat la asigurarea capacității financiare, fără a fi necesară implicarea în execuția propriu-zisă a contractului.

În al treilea rând, SAFE pune pe agenda Comisiei Europene câteva responsabilități, menite să asigure o aplicare coerentă a noilor reguli în toate statele membre. Printre acestea se numără și obligația de a furniza un **model standardizat pentru garanțiile** prevăzute la articolul 16, un instrument care ar trebui să fie inclus în caietele de sarcini și să elimine diferențele de abordare de la o țară la alta. Modelul standardizat la care face trimitere Regulamentul nu a fost încă publicat, iar această absență lasă loc de interpretări și incertitudini. Pentru autoritățile contractante și pentru operatorii economici deopotrivă, lipsa unui astfel de reper oficial îngreunează aplicarea practică a Regulamentului și creează incertitudini privind procesul de evaluare a garanțiilor furnizate de contractanți și subcontractanți.

Această situație subliniază importanța rolului de coordonare al Comisiei Europene în etapa de implementare a SAFE și evidențiază potențialele dificultăți practice generate de absența unor instrumente de aplicare suficient de detaliate, în contextul așteptărilor existente în piață cu privire la un model standard sau, cel puțin, la orientări referitoare la cerințele minime aplicabile garanțiilor.

Pentru a concluziona, SAFE reprezintă un pas important în consolidarea securității europene și în stimularea cooperării în domeniul achizițiilor publice de apărare. Cu toate acestea, analiza prevederilor sale evidențiază mai multe zone de incertitudine care pot afecta aplicarea practică a instrumentului.

Considerăm că, pentru ca acest instrument să își atingă obiectivele declarate – investiții eficiente în industria de apărare, reducerea dependențelor externe și consolidarea capacității strategice europene – este esențial ca autoritățile europene și deopotrivă, cele naționale să furnizeze clarificări și ghidaje operative. Doar astfel cadrul SAFE va putea funcționa coerent, iar operatorii economici vor putea participa, în condiții de predictibilitate și siguranță juridică, la procedurile finanțate în temeiul SAFE, atât cele deja lansate, cât și cele care urmează să fie inițiate în perioada următoare.

[1] <https://gov.ro/stiri/investitii-pentru-romania-in-valoare-de-16-68-miliarde-de-euro-prin-programul-european-safe>

[2] Art. 16 alin. (2): „Procedurile de achiziții publice în comun și contractele pentru produse din domeniul apărării includ cerințele de participare pentru contractanții și subcontractanții implicați în achizițiile publice în comun prevăzute la alineatele (3)-(13) și la alineatul (15) din prezentul articol, fără a aduce atingere oricăreia din condițiile prevăzute în acordurile menționate la articolul 17”.

[3] Art 16 alin. (13): „Statele membre se asigură ca procedurile de achiziții publice și contractele **pentru alte produse utilizate în scopuri de apărare care rezultă din achizițiile publice** în comun care beneficiază de sprijin în temeiul instrumentului SAFE contin condiții de eligibilitate adecvate pentru a proteja interesele de securitate și apărare ale Uniunii și ale statelor sale membre”.

[4] Art. 16 alin. (8): „Infrastructura, instalațiile, activele și resursele contractanților și ale subcontractanților implicați în achizițiile publice în

comun care sunt utilizate în scopul achiziției publice în comun sunt situate pe teritoriul unui stat membru, al unui stat SEE-AELS sau al Ucrainei. În cazul în care nu dispun de alternative ușor accesibile sau de infrastructura, instalații, active și resurse relevante pe teritoriul unui stat membru, al unui stat SEE-AELS sau al Ucrainei, contractanții sau subcontractanții implicați în achiziția publică în comun își pot utiliza infrastructura, instalațiile, activele și resursele care sunt situate sau deținute în exteriorul teritoriilor respective, cu condiția ca o astfel de utilizare să nu contravina intereselor de securitate și apărare ale Uniunii și ale statelor sale membre”.