

Bruselj, 24. maj 2024
(OR. en)

10358/24

MAP 22
RC 21
MI 544
COMPET 595
FIN 472

IZID POSVETOVANJA

Pošiljatelj:	Generalni sekretariat Sveta
Datum:	24. maj 2024
Prejemnik:	delegacije
Št. predh. dok.:	9963/24
Zadeva:	Sklepi Sveta o Posebnem poročilu Evropskega računskega sodišča št. 28/2023: Javno naročanje v EU: Manj konkurence pri oddaji javnih naročil gradenj, blaga in storitev v obdobju 2011–2021 – odobreno 24. maja 2024

V PRILOGI vam pošiljamo *Sklepe Sveta o Posebnem poročilu Evropskega računskega sodišča št. 28/2023: Javno naročanje v EU: Manj konkurence pri oddaji javnih naročil gradenj, blaga in storitev v obdobju 2011–2021*, ki jih je Svet za konkurenčnost odobril na 4026. seji 24. maja 2024.

Sklepi Sveta o Posebnem poročilu Evropskega računskega sodišča št. 28/2023

Izboljšati pošteno in učinkovito konkurenco pri oddaji javnih naročil EU za gradnje, blago in storitve

SVET EVROPSKE UNIJE –

OB OPOZARJANJU na sklepe Sveta z dne 9. junija 2022 o razvoju trajnostnih javnih naročil¹, v katerih je Svet navedel, da je pri uvajanju določb o strateških javnih naročilih potreben postopen in usklajen pristop, da bi dosegli okoljske in podnebne cilje EU, hkrati pa bi bilo treba razmisliti o okviru na ravni EU in nacionalni ravni za izboljšanje konkurenčnosti in odpornosti gospodarstva EU;

OB OPOZARJANJU na sklepe Evropskega sveta z dne 26. in 27. oktobra 2023, v katerih je Evropski svet pozval zlasti k „razvijanju konkurenčne prednosti EU na področju digitalnih in čistih tehnologij, vključno z osredotočanjem na inovacije, raziskave, izobraževanje in spretnosti,“ ter k „zmanjševanju ključnih kritičnih odvisnosti in diverzifikaciji dobavnih verig na podlagi strateških partnerstev“²;

OB UPOŠTEVANJU delovnega programa Komisije za leto 2024 z naslovom „Uresničevanje zastavljenega in priprave na prihodnost“ (3);

OB POZDRAVLJANJU izmenjave mnenj ministrov in ministric za gospodarske zadeve na neformalni seji Sveta za konkurenčnost 9. februarja 2024 v Genku, v kateri je bil ponovno potrjen pomen strateških javnih naročil (zelena, socialna in inovativna javna naročila) za krepitev trajnostne in vključujoče konkurenčnosti EU;

¹ ST 9373/22.

² EUCO 14/23, 27. oktober 2023.

³ COM(2023) 638 final, 17. oktober 2023.

OB OPOZARJANJU, da javna naročila predstavljajo 14 % BDP EU in imajo zato lahko pomembno vlogo pri doseganju ključnih strateških ciljev Evropske unije, zlasti pri zadovoljevanju potrebe po izboljšanju odpornosti in trajnostnosti gospodarstva EU;

OB POUDARJANJU, da so skupna in podvojena prizadevanja bistvena in nujno potrebna za zagotavljanje javnih naložb, ki spodbujajo inovacije, zanesljivost oskrbe in strateško avtonomijo Unije, ob hkratnem ohranjanju odprtega gospodarstva; OB OPOZARJANJU na bistveno vlogo, ki bi jo morala imeti javna naročila pri doseganju zelenega prehoda na bolj krožno, podnebno nevtravno, manj onesnažujoče in družbeno odgovorno gospodarstvo, hkrati pa OB ZAVEDANJU, da sta izvrševanje pravil o javnem naročanju in krepitev konkurence na področju javnih naročil skupna odgovornost Komisije in držav članic;

Pozdravlja sklepe in priporočila iz poročila Evropskega računskega sodišča (ERS):

1. POZDRAVLJA objavo Posebnega poročila Evropskega računskega sodišča št. 28/2023 z naslovom „Javno naročanje v EU: Manj konkurence pri oddaji javnih naročil gradenj, blaga in storitev v obdobju 2011–2021“;
2. JE SEZNANJEN z zaključki in priporočili iz navedenega poročila; prav tako JE SEZNANJEN s pobudami za obdobje po letu 2021, ki jih je sprejela Komisija in so navedene v njenih odgovorih, vključno s pobudo za velike kupce⁴, namenjeno spodbujanju širše uporabe strateških javnih naročil, in pobudo za podatkovni prostor za javno naročanje⁵, s katero naj bi omogočili bolj ciljno usmerjeno in pregledno javno porabo, izboljšali dostop do razpisov za podjetja in spodbudili oblikovanje politik na podlagi podatkov;

⁴ Pobuda za velike kupce (The ‘Big Buyers’ Initiative), 2018; glej: [Big_Buyers_-_Recruitment_Brief.pdf \(sustainable-procurement.org\)](#)

⁵ Sporočilo Komisije: Javno naročanje: podatkovni prostor za izboljšanje javne porabe, spodbujanje oblikovanja politik na podlagi podatkov in izboljšanje dostopa do razpisov za MSP; C(2023) 1696 (UL C 98I, 16.3.2023, str. 1–11).

3. JE SEZNANJEN z glavnimi kritikami v poročilu, in sicer z:
- zmanjšanjem konkurence na področju javnih naročil v zadnjih desetih letih, zlasti zaradi velikega deleža neposrednih oddaj v nekaterih državah članicah in postopkov z enim samim ponudnikom;
 - dejstvom, da na podlagi razpoložljivih podatkov v referenčnem obdobju, ki ga zajema poročilo, ni bilo bistvenega splošnega napredka pri doseganju ciljev iz direktiv iz leta 2014⁶: ERS je ugotovilo, da je bil v nasprotju s cilji reforme javnega naročanja iz leta 2014 delež naročil, oddanih MSP, nizek in da se strateška javna naročila niso uporabljala v zadostni meri, pri čemer so bile razlike na nacionalni ravni;
 - nizko stopnjo neposrednih čezmejnih oddaj javnih naročil;
 - pomanjkljivostmi pri spremljanju razvoja na trgu javnih naročil, ki ga izvajajo Komisija in države članice;

**Za racionalizacijo pravil in izboljšanje sistema javnih naročil: začetek poglobljene analize
obstoječega okvira:**

4. POUDARJA, da morajo Komisija in države članice delovati v učinkovitem in enakopravnem partnerstvu, še naprej zagotavljati ustrezno izvrševanje obveznosti iz obstoječih direktiv in se posvetovati z ustreznimi deležniki, da bi preprečile nastanek morebitnih ovir, pa tudi identificirale in odpravile glavne ovire za trajnostno javno naročanje ter pošteno in učinkovito konkurenco;

⁶ Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL L 94, 28.3.2014, str. 1); trenutna prečiščena različica: 1. januar 2024;

Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L 94, 28.3.2014, str. 65); trenutna prečiščena različica: 1. januar 2024;

Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (UL L 94, 28.3.2014, str. 243–374). trenutna prečiščena različica: 1. januar 2024;

5. v kontekstu posebnega poročila ERS in trenutnega stanja izvajanja pravnega okvira EU za javna naročila POZIVA Komisijo, naj dodatno preuči temeljne vzroke za zmanjšanje konkurence na področju javnih naročil v EU; POUDARJA, da bi bilo treba pri tej analizi temeljnih vzrokov upoštevati precejšnje razlike v uspešnosti kazalnikov konkurence med državami članicami, regijami in gospodarskimi sektorji, saj se lahko prakse izvajanja precej razlikujejo in so lahko zato potrebni posebni ciljno usmerjeni ukrepi;
6. POUDARJA, da se je treba izogibati nepotrebnemu upravnemu bremenu za javne kupce in gospodarske subjekte, vključno z MSP in mikropodjetji; v zvezi s tem MENI, da lahko zapletenost zakonodaje o javnih naročilih ovira sodelovanje nekaterih gospodarskih subjektov pri javnih naročilih;
7. POZIVA Komisijo, naj nemudoma opravi poglobljeno analizo obstoječega zakonodajnega okvira o javnem naročanju (vključno z direktivami 2014/23/EU, 2014/24/EU in 2014/25/EU), da bi ocenila, ali je v obdobju 2024–2029 potrebna revizija glede na pomembne zaveze, ki jih je EU sprejela, da bi do leta 2030 dosegla svoje cilje trajnostnega razvoja; vendar VZTRAJA, da je treba poleg izvedbe poglobljene analize zagotoviti boljše razumevanje temeljnih vzrokov za zmanjšanje konkurence na področju javnih naročil;

8. POUDARJA, da bi bilo treba pri poglobljeni analizi upoštevati potrebo po tem, da se s pravnim okvirom za javno naročanje zagotovi, da javni naročniki in naročniki lahko ustrezno upoštevajo odpornost, zanesljivost oskrbe in pošteno konkurenco ter tako zadovoljijo nujno potrebo Unije po strateški avtonomiji, hkrati pa se ohranja odprto gospodarstvo, in sicer glede na potrebo po vzpostavitvi trdne gospodarske osnove, zlasti z zmanjšanjem odvisnosti Unije v najobčutljivejših industrijskih ekosistemih; hkrati POUDARJA, da bi bilo treba ustrezno upoštevati potrebo po jasnih pravilih glede obravnave proizvodov in gospodarskih subjektov iz tretjih držav;
9. IZPOSTAVLJA, da trenutne geopolitične razmere predstavljajo posebno grožnjo za varnost držav članic; POUDARJA, da bi bilo treba pri poglobljeni analizi ustrezno upoštevati, da morajo javni kupci okrepiti obstoječa orodja, ki so jim na voljo, da bi omejili varnostna tveganja, in MENI, da je navdih za ta orodja med drugim mogoče najti v Direktivi 2009/81/ES; POUDARJA da, ko gre za varnostna vprašanja, Direktiva 2009/81/ES že omogoča določeno stopnjo prožnosti, ki bi jo bilo treba upoštevati pri poglobljeni analizi javnih naročil, ki spadajo na področje uporabe direktiv 2014/23/EU, 2014/24/EU in 2014/25/EU;
10. MENI, da je treba pri tej analizi temeljito preučiti medsebojni vpliv zadevnih direktiv in veliko število posebnih sektorskih pravnih aktov, ki vsebujejo določbe o javnih naročilih; POZIVA Komisijo, naj v svoji poglobljeni analizi preuči potrebo po racionalizaciji in uskladih tih pobud, da bi našli ravnovesje med različnimi cilji ter zagotovili večjo pravno varnost, splošno skladnost in po potrebi zmanjšanje regulativnega bremena in stroškov;

11. OPOZARJA, da bi na podlagi poglobljene analize lahko ugotovili dejansko stanje, izvedli oceno regulativnega učinka in, na podlagi njenih ugotovitev, morda predlagali nova pravila, ki bi spodbujala trajnostna javna naročila ter pošteno in učinkovito konkurenco, pri čemer bi v največji možni meri dosegli odpravo pretiranih in nepotrebnih upravnih ovir ter racionalizirali sedanje regulativne določbe, vendar POUDARJA, da je zelo pomembno, da javni kupci ohranijo prožnost glede tega, katere strateške vidike in v kolikšni meri bodo vključili v svoje postopke;
12. POUDARJA, da naj bi s pravnim okvirom hkrati olajšali dostop do javnih naročil, zlasti MSP, še posebej pa mikropodjetjem;
13. v zvezi s tem POZIVA Komisijo, naj predstavi ukrepe, ki so bili ali bodo sprejeti na podlagi najnovejših sklepov Sveta o razvoju trajnostnih javnih naročil⁷ ter poročila francoskega predsedstva⁸ o ugotovljenih ozkih grlih pri izvajanju direktiv o javnem naročanju;
14. IZPOSTAVLJA vlogo, ki jo lahko imajo strokovne skupine Komisije⁹ pri delovanju in razvoju sodobnega, dostopnega in poenostavljenega pravnega okvira za javna naročila, ki podpira trajnosten in odporen notranji trg;

⁷ UL C 236, 20.6.2022, str. 2.

⁸ ST 9679/24.

⁹ Zlasti strokovna skupina za javna naročila, mreža prvostopenjskih revizijskih organov in večdeležniška strokovna skupina za e-javno naročanje;

Razpoložljivost visokokakovostnih podatkov in naprednih orodij

15. PODPIRA priporočilo ERS, naj se razpoložljive ustrezne informacije uporabijo na najboljši možni način; MENI, da je bistveno, da so razpoložljivi podatki celoviti in visokokakovostni, saj to omogoča razvoj politik, ki temeljijo na dejstvih; zato POZIVA Komisijo in države članice k tesnejšemu sodelovanju, da bi opredelili ustrezne nabore podatkov, potrebne za poglobljeno analizo, izboljšali kakovost in berljivost zbranih podatkov ter glede na razpoložljivost objavljali ustrezne in redne informacije o trajnostnih javnih naročilih;
16. v zvezi s tem POZDRAVLJA pobudo Evropske komisije o evropskem podatkovnem prostoru za javno naročanje, ki bi lahko z naprednimi orodji, kot so tehnologije umetne inteligence, prispevala k izboljšanju kakovosti in uporabe podatkov o javnih naročilih; POZIVA k osredotočanju na učinkovito metodologijo za ocenjevanje in analizo razpoložljivih podatkov v zvezi z javnimi naročili, zlasti v zvezi s kazalniki za javna naročila v okviru pregleda enotnega trga, in POZIVA Komisijo, naj uporabi vse razpoložljive podatke za razumevanje praks javnih kupcev pri javnem naročanju, pri tem pa naj upošteva, da sestava in vsebina podatkov nista usklajeni po vsej EU; POUDARJA, da je treba pospešiti postopke javnih naročil z uporabo tehničnih orodij, da bi omogočili čimprejšnjo objavo obvestil o javnih naročilih na portalu Tenders Electronic Daily;
17. POZIVA Komisijo in države članice, naj sodelujejo pri čim boljšem razvoju teh orodij, tudi prek ustreznih mrež med nacionalnimi organi in Komisijo;

Posvetovanje z deležniki, spodbujanje najboljših praks, zagotavljanje profesionalizacije in priprava strateškega akcijskega načrta za javno naročanje za celotno EU

18. UGOTAVLJA, da delež naročil, oddanih ponudniku z najnižjo ceno, v večini držav članic predstavlja večino vseh oddanih naročil; vendar OPOZARJA, da se najnižji ceni ne sme nameniti preveč pozornosti kot edinemu merilu za oddajo javnega naročila v smislu kazalnika za merjenje kakovosti postopkov javnega naročanja; IZPOSTAVLJA, da uporaba najnižje cene kot edinega merila za oddajo javnega naročila ne vpliva nujno negativno na kakovost, če so kupci v razpisni dokumentaciji ustrezno vnaprej določili svoje tehnične specifikacije, vendar morajo države članice same določiti, v kolikšni meri lahko javni naročniki in naročniki uporabijo samo ceno ali samo stroške kot edino merilo za oddajo javnega naročila; zato POZIVA Komisijo, naj podpira in razvija krepitev zmogljivosti za spodbujanje izvajanja strateških javnih naročil ter ustreznih meril za izbor in oddajo javnega naročila, povezanih s predmetom naročila, da bi zagotovili visokokakovostne javne storitve, trajnostnost in stroškovno učinkovitost;
19. UGOTAVLJA, da je krepitev konkurence in strateških razsežnosti v veliki meri odvisna od tega, kako javni naročniki in naročniki oblikujejo in upravljajo svoja naročila, ter od njihovih zmogljivosti in kompetenc na teh področjih; zato POZIVA Komisijo in države članice, naj začnejo izvajati ali razširijo pobude za povečanje profesionalizacije teh organov in subjektov, ob upoštevanju evropskega okvira kompetenc za strokovnjake na področju javnega naročanja ProcurCompEU¹⁰; vendar MENI, da sta usposobljenost in usposabljanje bistvena tudi za gospodarske subjekte, zlasti MSP, še posebej pa mikropodjetja;

¹⁰ ProcurCompEU, evropski okvir kompetenc za strokovnjake na področju javnega naročanja: [ECF_Flyer.indd \(europa.eu\)](#)

20. SPODBUJA Komisijo in države članice, naj učinkoviteje sodelujejo in podpirajo izmenjavo in razširjanje najboljših praks ter sodelujejo z vsemi deležniki, kot so kupci in prodajalci, da bi zagotovili potrebne kompetence in zmogljivosti;
 21. POZIVA tudi k večji preglednosti, integriteti in odgovornosti pri javni porabi, da bi onemogočili nedovoljeno dogovarjanje in korupcijo ter prispevali k boljši stroškovni učinkovitosti;
 22. SE ZAVEDA, da za reševanje navedenih izzivov ni enotne rešitve, ki bi ustrezala vsem, zato POZIVA Komisijo, naj sprejme strateški akcijski načrt za javna naročila za celotno EU, ki bi obravnaval prihodnje ukrepe na ravni EU, po potrebi v sodelovanju z državami članicami; POZIVA Komisijo in države članice, naj to delo nemudoma začnejo, in POZIVA k dokončanju strateškega akcijskega načrta za celotno EU v razumnem časovnem okviru, da bi zagotovili smernice in podlago za program pregleda in reforme javnega naročanja v EU, s katerim bi obravnavali vprašanja in pomisleke iz teh sklepov Sveta;
 23. POZIVA Komisijo, naj na ravni Sveta redno predstavlja napredek pri pobudah, ukrepih in dejavnostih iz teh sklepov.
-