

Bruxelles, 25. studenoga 2020.
(OR. en)

13352/20

MAP 15
MI 522
COMPET 593
IND 222

ISHOD POSTUPAKA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Delegacije
Br. preth. dok.:	ST 12802/20 CM 4798/20 CM 4978/20
Predmet:	Zaključci Vijeća: Javna ulaganja putem javne nabave: održiv oporavak i revitalizacija otpornog gospodarstva EU-a – odobrenje

Za delegacije se u PRILOGU nalazi tekst navedenih zaključaka, koji je Vijeće 25. studenoga 2020. odobrilo pisanim postupkom.

Zaključci Vijeća

Javna ulaganja putem javne nabave: održiv oporavak i revitalizacija otpornog gospodarstva EU-a

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE

PODSJEĆAJUĆI na zaključke Europskog vijeća od 21. srpnja 2020., u kojima se navodi da će plan za oporavak Europe zahtijevati golema ulaganja u održiv i stabilan oporavak, stvaranje radnih mjesta i otklanjanje neposredne štete uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 uz istodobno podupiranje zelenih i digitalnih prioriteta Unije;

PODSJEĆAJUĆI na zaključke Europskog vijeća od 2. listopada 2020.¹, u kojima se naglašava potreba za snažnim i produbljenim jedinstvenim tržištem te osmišljanjem dodatnih instrumenata za rješavanje učinaka narušavanja što ga na jedinstveno tržište imaju strane subvencije;

PODSJEĆAJUĆI na to da su Europska unija i njezine države članice pripremile paket za oporavak radi jačanja europskog gospodarstva nakon krize, kojim se osiguravaju financijska sredstva za ulaganja kako bi se ublažile štetne socioekonomske posljedice krize uzrokovane bolešću COVID-19;

NAGLAŠAVAJUĆI potrebu za zajedničkim naporima ne samo kako bi se poduprla najteže pogođena poduzeća nego i kako bi se ostvarila javna ulaganja kojima se potiču konvergencija, otpornost i održivost, uzimajući u obzir Program održivog razvoja do 2030.;

NAGLAŠAVAJUĆI važnu ulogu javnih ulaganja za oporavak i put rasta europskog gospodarstva kako bi bilo spremno za budućnost te ISTIČUĆI da se znatan udio javnih ulaganja provodi putem javne nabave (koja je prije nastupanja pandemije bolesti COVID-19 iznosila oko 14 % BDP-a EU-a);

ISTIČUĆI ključnu ulogu dobrog funkcioniranja sustava javne nabave, koji uključuje odgovarajuće strategije upravljanja rizicima, za održavanje javnih usluga i pružanje usluga od općeg interesa, osobito za vrijeme kriza i hitnih situacija;

¹ Zaključci Europskog vijeća od 1. i 2. listopada 2020.: ST 13/20.

NAGLAŠAVAJUĆI da se direktivama EU-a o javnoj nabavi² javnim naručiteljima pruža pravni okvir kako bi se zajamčila odgovornost u javnoj potrošnji;

PODSJEĆAJUĆI na to da su tijekom pandemije bolesti COVID-19 javni naručitelji naišli na poteškoće u osiguravanju dostupnosti potrebne robe i usluga za prevladavanje krizne situacije; PODSJEĆAJUĆI na komunikaciju Komisije naslovljenu „Smjernice Europske komisije za primjenu okvira za javnu nabavu u kriznoj situaciji uzrokovanoj bolešću COVID-19”³, u kojoj se ukazuje na rješenja u postojećem zakonodavstvu EU-a kojima se javnim naručiteljima u državama članicama osiguravaju instrumenti za odgovor na hitne situacije kao što je bolest COVID-19;

ISTIČUĆI potrebu za preventivnim mjerama u pogledu pripravnosti, za evaluacijom sposobnosti pravnog okvira za instrumente za javnu nabavu da se nosi s kriznim situacijama te za stvaranjem potrebnih uvjeta za poticanje oporavka;

UPUĆUJUĆI na članak 92. Direktive 2014/24⁴ o javnoj nabavi, kojim se Komisiji omogućuje da preispituje gospodarske učinke na unutarnje tržište, osobito u vezi s čimbenicima kao što su prekogranična dodjela ugovora i transakcijski troškovi, koji su posljedica primjene pragova;

² Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ.

Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ,

Direktiva 2009/81/EZ Europskog Parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ i

Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji.

³ SL 2020/C 108 I/01.

⁴ Direktiva 2014/24/EU.

PODSJEĆAJUĆI na nedavne zaključke Vijeća Europske unije o jedinstvenom tržištu⁵, u kojima se ističe važna uloga javne nabave za postizanje paralelne zelene i digitalne tranzicije te naglašava potreba za podizanjem svijesti o dobrim praksama, osobito upotrebom ciljanih kriterija i digitalnih alata za javnu nabavu u svim relevantnim javnim natječajima;

NAGLAŠAVAJUĆI da će učinkovitost javne nabave imati važan učinak na pravodobna i primjerena javna ulaganja koja su spremna za budućnost i kojima se podupire oporavak te OSLANJAJUĆI SE na to da će učinkovitost javne nabave stoga biti važan čimbenik uspjeha u oporavku, rastu i otvaranju pravednih radnih mjesta te da će na taj način jačati gospodarsku i socijalnu otpornost Unije te zaštitu zdravlja njezinih građana i građanki te okoliša;

UPUĆUJUĆI na smjernice Komisije za sudjelovanje ponuditelja i robe iz trećih zemalja na tržištu javne nabave EU-a⁶; UPUĆUJUĆI na članak 25. Direktive 2014/24/EU i članke 43. i 85. Direktive 2014/25/EU;

NAGLAŠAVAJUĆI da su okvirni sporazumi važan i uvelike primjenjivan alat za nabavu koji služi uključivanju različitih javnih naručitelja i njihovih potreba za nabavom uz potrebnu fleksibilnost u tom instrumentu;

⁵ ST 10698/20. „Produbljeno jedinstveno tržište za snažan oporavak te konkurentnu i održivu Europu”.

⁶ Komunikacija Komisije C(2019) 5494 final.

POZIVA Komisiju i države članice da blisko surađuju s Europskim parlamentom, regionalnim i lokalnim vlastima, Gospodarskim i socijalnim odborom i Odborom regija na ostvarivanju tih zajedničkih ciljeva putem učinkovitih upravljačkih struktura i snažne koordinacije na nacionalnoj razini, a osobito kako bi se postiglo sljedeće:

Jačanje učinkovitosti javne nabave radi poticanja oporavka i prevladavanja budućih kriza

1. SMATRA da javna ulaganja treba ubrzati kako bi se pomoglo oporavku gospodarstva EU-a te istodobno NAGLAŠAVA potrebu za transparentnošću, jednakim postupanjem, poštenim tržišnim natjecanjem i integritetom u javnoj nabavi; SNAŽNO POTIČE države članice da iskoriste mogućnosti relevantnih nacionalnih i europskih okvira kako bi se zajamčila brza i učinkovita javna nabava te POZIVA države članice da podignu svijest donositelja odluka u vezi sa strukturama javnih naručitelja koje dobro funkcioniraju, nastave ulagati u stručno znanje i profesionalizaciju javnih naručitelja, primjerice središnjih tijela za nabavu, te ojačaju kapacitete javnih naručitelja kako bi se pristupilo rješavanju strateških prioriteta, osobito otvaranju radnih mjesta, otklanjanju socioekonomske štete nastale uslijed krize uzrokovane bolešću COVID-19, podupiranju MSP-ova te zelenim i digitalnim prioritetima;
2. ISTIČE važnost suradnje javnih naručitelja unutar država članica i među njima za učinkovita javna ulaganja tijekom oporavka i za prevladavanje budućih kriza; stoga POZIVA države članice da pojačaju svoje napore i, ako je potrebno i izvedivo, uspostave zajedničke strategije i mehanizme, uzimajući u obzir posebne potrebe i interese MSP-ova, te POZIVA Komisiju da pomogne državama članicama pružanjem potpore i smjernica u pogledu prekograničnih i zajedničkih nabava;
3. SMATRA da će se digitalizacijom javne nabave znatno unaprijediti digitalna transformacija gospodarstva EU-a, smanjiti administrativno opterećenje, potaknuti transparentnost i odgovornost te poboljšati poslovno okruženje gospodarskih subjekata; POZIVA države članice da ubrzaju digitalnu transformaciju javne nabave, među ostalim javno-javnom suradnjom; POZIVA države članice da surađuju u nabavi digitalnih rješenja kako bi se olakšala obrada podataka i istodobno osigurala interoperabilnost;

4. SNAŽNO POTIČE države članice i Komisiju da prate provedbu javnih ulaganja i mjere napredak u postizanju inovativnih i održivih ciljeva u skladu s odgovarajućim sektorskim strategijama i zakonodavstvom; POZIVA države članice da se odluče za ambicioznu provedbu nove generacije standardnih obrazaca (e-obrasci), među ostalim, ako je potrebno i izvedivo, obveznih polja u područjima kao što su zelena i društveno odgovorna javna nabava te javna nabava inovativnih rješenja;
5. ISTIČE iznimnu važnost brzih i učinkovitih sustava pravnih lijekova za pravodobnu i uspješnu realizaciju javnih projekata te SNAŽNO POTIČE države članice da prate učinkovitost vlastitih sustava pravnih lijekova; POZDRAVLJA pojačanu suradnju država članica u okviru mreže prvostupanjskih nadzornih tijela;
6. POZIVA Komisiju i države članice da utvrde najbolje prakse i izrade zajedničke preporuke i smjernice u pogledu pravodobne provedbe postupaka javne nabave;
7. POZIVA Komisiju da preispita gospodarske učinke na jedinstveno tržište koji proizlaze iz primjene pragova utvrđenih u direktivama o javnoj nabavi⁷ s obzirom na potrebu za poticanjem ulaganja diljem Europe nakon pandemije bolesti COVID-19, uzimajući pritom u obzir i pristup MSP-ova tržištima javnih nabava i ulogu MSP-ova u oporavku Europske unije, te da o tome izvijesti Europski parlament i Vijeće, kao i da razmotri podnošenje prijedloga tijekom sljedećeg kruga pregovora o povećanju primjenjivih iznosa pragova, ako je to moguće i prikladno, kako je navedeno prije svega u članku 92. Direktive 2014/24/EU;
8. POZIVA Komisiju i države članice da utvrde dodatne mjere za smanjenje birokratskog opterećenja i troškova usklađivanja te da smanje postupovna ograničenja za javne naručitelje u cilju pojednostavnjenja i jačanja javnih ulaganja uz osiguravanje najviše razine učinkovitog tržišnog natjecanja među gospodarskim subjektima i unapređenje funkcioniranja jedinstvenog tržišta, a da pritom osobito:
 - ispituju učinkovitost i djelotvornost okvira za javnu nabavu, uključujući direktive o javnoj nabavi, u skladu sa Sporazumom o javnoj nabavi (GPA);

⁷ Vidjeti bilješku 2.

- istraže mogućnosti iskorištavanja „blagog režima” iz Glave III. Direktive 2014/24 i razmotre proširenu primjenu na druge usluge, u skladu s odredbama GPA-a;
- u mjeri u kojoj je to primjereno i izvedivo, razjasne i, prema potrebi, povećaju fleksibilnost primjene okvirnih sporazuma s obzirom na utvrđivanje količine dotičnih radova, usluga i robe, kao i s obzirom na trajanje predviđenog okvirnog sporazuma, uzimajući u obzir i pristup MSP-ova tržištima javnih nabava;
- što se tiče Komisije, da preispita gospodarske učinke primjene pravila o javnoj nabavi na unutarnje tržište u sektorima u kojima možda ne postoji prekogranični interes (kao što su skrb za mlade i skrb za starije osobe) te izvijesti o rezultatima preispitivanja i, među ostalim, o mogućim prilagodbama pravnog okvira, ako su potrebne;
- razmotre mogućnost i prikladnost usklađivanja nekih dogovora koji se primjenjuju na javne naručitelje (Direktiva 2014/24) i naručitelje (Direktiva 2014/25);
- razmotre kako da otklone bojazni u pogledu jamčenja sigurnosti (pouzdanosti) opskrbe.

9. POZIVA Komisiju da pomogne i olakša nastojanja u pogledu ulaganja u postupak javne nabave kako bi se odgovorilo na hitne izazove koji proizlaze iz stanja pandemije, uključujući digitalne kapacitete, te da u bliskoj suradnji s državama članicama utvrdi potrebne mjere za učinkovito rješavanje budućih hitnih i kriznih situacija u javnoj nabavi, te da pritom osobito razmotri sljedeće:

- davanje pojašnjenja o području primjene Direktive 2014/24, osobito u vezi s uporabom pregovaračkog postupka bez prethodne objave; to bi pojašnjenje trebalo sadržavati smjernice u kojima se navode razlozi za iznimnu hitnost te popis mogućih primjera izrazito osjetljivih sektora;
- procjenjivanje potrebe za uvođenjem daljnjih izuzeća iz primjene direktiva o javnoj nabavi za javnu nabavu određene strateške robe i usluga u hitnim i kriznim situacijama nastalima uslijed pandemije, terorističkih napada, obrambenih stanja, ozbiljnih i aktualnih prijetnji javnoj sigurnosti ili prirodnih katastrofa;

Uspostava odgovarajućih poticaja za inovativna i održiva ulaganja i rast u EU-u putem javne nabave

10. POZDRAVLJA prijedloge Komisije iz Plana ulaganja za održivu Europu o uvođenju kriterija ili ciljeva zelene javne nabave u sektorske inicijative, financiranje sredstvima EU-a ili zakonodavstvo koje se odnosi na određene proizvode, te o uspostavi provjere održive nabave; POZIVA Komisiju da izradi alate za pružanje smjernica i potpore kako bi se uskladila provedba održivih javnih infrastrukturnih projekata te na taj način povećala sveukupna održivost i privlačnost ulaganja;
11. ISTIČE ulogu javnog sektora kao uzora u postizanju ciljeva Programa održivog razvoja do 2030. i europskog zelenog plana te u cilju ostvarenja klimatske neutralnosti do 2050., akcijskog plana za kružno gospodarstvo, Strategije EU-a za bioraznolikost do 2030. i Vodećih načela UN-a o poslovanju i ljudskim pravima; u tom kontekstu PODUPIRE, u mjeri u kojoj je to primjereno i izvedivo, ambiciozno uključivanje aspekta okoliša, primjerice kriterije ili ciljeve, uzimajući pritom u obzir njihove praktične posljedice na postupke javne nabave te NAGLAŠAVA potrebu za izvješćivanjem i praćenjem kako je predviđeno u akcijskom planu za kružno gospodarstvo; POZIVA Komisiju da razmotri zaštitne mjere i standarde dužne pažnje za ljudska prava te time potiče usklađenost politika s obzirom na Akcijski plan o financiranju održivog rasta, osobito Uredbe (EU) 2020/852⁸ o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja, kao i inicijative Komisije o održivom korporativnom upravljanju⁹;

⁸ Uredba (EU) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2020. o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja i izmjeni Uredbe (EU) 2019/2088.

⁹ Europska komisija: Novo savjetovanje o održivom korporativnom upravljanju, rujan 2020.

12. POZDRAVLJA inicijativu Komisije iz Akcijskog plana za kružno gospodarstvo o podupiranju izgradnje kapaciteta pružanjem smjernica, osposobljavanjem i širenjem dobrih praksi kako bi se istaknula važna uloga javnih tijela u pružanju doprinosa postizanju cilja klimatske neutralnosti do 2050. Time bi se trebalo omogućiti da javni naručitelji razmotre resursno učinkovite i klimatski prihvatljive proizvode i usluge, pri čemu bi se što iscrpnije trebali uzimati u obzir (vanjski) životni ciklus i gospodarski troškovi u postupku njihove nabave te POZIVA Komisiju da razvije i proširi operativne metode za izračun troškova životnog ciklusa, osobito u pogledu troškova pripisanih vanjskim učincima na okoliš;
13. SMATRA da bi javni naručitelji trebali strateški upotrijebiti svoju kupovnu moć kako bi ostvarili veću vrijednost za novac i poduprli prijelaz na zelenije i inovativnije kružno gospodarstvo, posebice ulaganjem u održivu infrastrukturu, u resursno učinkovite proizvode koji se mogu višekratno upotrijebiti, reciklirati ili popraviti te u obnovu javnih zgrada kako bi se poboljšala njihova održivost i optimizirali troškovi životnog ciklusa; NAGLAŠAVA da javna nabava može i trebala bi služiti u svrhu potpore socijalnim aspektima i zaštiti ljudskih prava u globalnim lancima opskrbe, socijalnoj uključenosti i pravednom zapošljavanju kako bi se suzbile socioekonomske posljedice krize te POZIVA Komisiju da pruži smjernice, uz navođenje primjera, o načinu provedbe tih ciljeva u okviru postupka javne nabave;
14. NAGLAŠAVA da će transparentnost, odgovornost i pošteno tržišno natjecanje biti ključni kako bi se osiguralo uspješno i učinkovito korištenje resursima EU-a i nacionalnim resursima za zelenu tranziciju i napore u pogledu oporavka;
15. SMATRA da je ključno znati na koji način ostvariti održivu javnu nabavu inovativnih rješenja kako bi se iskoristile prednosti javne kupovne moći te iz tog razloga POZIVA države članice i ostale institucije Europske unije da maksimalno pojačaju preobražajni potencijal javne nabave razvojem ključnih vještina i kapaciteta za odgovor na aktualne izazove, a Komisiju da podupire države članice u stvaranju europske mreže savjetodavnih centara za najbolje prakse s ciljem razvoja održive javne nabave inovativnih rješenja; POZIVA države članice da potiču kampanje za izobrazbu, osposobljavanje i informiranje javnih naručitelja;

Doprinos otpornijem gospodarstvu EU-a putem javne nabave

16. SMATRA da inovacije imaju ključnu ulogu u otpornosti europskog gospodarstva i NAGLAŠAVA da bi javni naručitelji trebali poticati potražnju za inovacijama; POZIVA države članice da potiču i podupiru javnu nabavu inovativnih rješenja;
17. NAPOMINJE da se suradnjom javnih naručitelja može oblikovati tržišta, poticati inovacije i povećati učinkovitost javnih ulaganja; POZIVA države članice i Komisiju da potiču interakciju između javnih naručitelja i industrijskih i inovacijskih ekosustava kako bi se olakšalo povezivanje s potražnjom, među ostalim uspostavom platformi kojima se omogućuje interakcija između naručitelja i dobavljača radi boljih strategija nabave;
18. PREPOZNAJE potrebu za jačanjem otpornosti europskog gospodarstva i ISTIČE da države članice i njihovi javni naručitelji imaju ključnu ulogu u tom pogledu, osobito s obzirom na to da su ključni ulagatelji u nekoliko gospodarskih sektora te bi stoga potencijalno mogli biti izloženi nepoštenoj vanjskoj konkurenciji;
19. POZIVA Komisiju i države članice na suradnju u izradi smjernica i kriterija s pomoću zajedničke metodologije kako bi se podupro javni sektor u nabavi putem transparentnih, pouzdanih, fleksibilnih i diversificiranih lanaca opskrbe s ciljem jačanja europskog gospodarstva i smanjenja strateške ovisnosti o trećim zemljama, osobito u određenim sektorima europskog gospodarstva koji su ključni za funkcioniranje javnih službi i zdravstvenog sustava, npr. lijekova i medicinskih proizvoda; pri utvrđivanju razmjernog i ciljanog pristupa rješavanju tog pitanja temeljito se razmatra učinak na tržišno natjecanje, cijene i postupke nabave;

- 20.** NAGLAŠAVA potrebu za time da EU promiče ambiciozan i uravnotežen program slobodne trgovine, istodobno štiteći svoje interese u odnosu na nepoštene i štetne prakse te osiguravajući uzajamnost; POZDRAVLJA ubrzavanje rada na instrumentu za međunarodnu javnu nabavu¹⁰ kako bi se promicao bolji pristup javnoj nabavi u trećim zemljama¹¹ i razvoj daljnjih instrumenata kako bi se odgovorilo na učinke narušavanja stranih subvencija na jedinstvenom tržištu; POZIVA Komisiju da razmotri načine suzbijanja učinaka narušavanja koji proizlaze iz sudjelovanja ponuditelja koji imaju djelatnosti u jurisdikcijama koje su uvrštene na EU-ov popis nekooperativnih jurisdikcija u porezne svrhe, što dovodi do neopravdane konkurentske prednosti u postupcima javne nabave;
- 21.** POZIVA Komisiju da na temelju međunarodnih obveza EU-a i direktiva EU-a o javnoj nabavi dodatno pojasni i dostavi aktualne informacije o manevarskom prostoru država članica i javnih naručitelja kako bi iz područja primjene tih sporazuma mogli izvući zaključke u pogledu sudjelovanja ponuditelja i proizvoda iz trećih zemalja;
- 22.** POZIVA države članice da izrade sveobuhvatne politike i strategije nabave, koje bi prije svega trebale biti usmjerene na sektore u kojima javna potražnja ima znatan učinak, kao što su lijekovi, medicinski proizvodi ili informacijske tehnologije (IT), uzimajući pritom u obzir i pitanja otpornosti, upravljanja rizicima i sigurnosti opskrbe.
-

¹⁰ ST 5752/16- COM (2016) 34 final i 2012/0060 (COD).

¹¹ Zaključci Europskog vijeća od 1. i 2. listopada 2020.: ST 13/20.