

Bruselj, 25. november 2020
(OR. en)

13352/20

MAP 15
MI 522
COMPET 593
IND 222

IZID POSVETOVANJA

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	delegacije
Št. predh. dok.:	ST 12802/20 CM 4798/20 CM 4978/20
Zadeva:	Sklepi Sveta Javne naložbe prek javnih naročil: trajnostno okrevanje in ponovni zagon odpornega gospodarstva EU – odobritev

V prilogi vam pošiljamo besedilo navedenih sklepov, ki jih je Svet 25. novembra 2020 odobril po pisnem postopku.

Sklepi Sveta

Javne naložbe prek javnih naročil: trajnostno okrevanje in ponovni zagon odpornega gospodarstva EU

SVET EVROPSKE UNIJE

OB OPOZARJANJU na sklepe Evropskega sveta z dne 21. julija 2020, v katerih je navedeno, da bodo za načrt za evropsko okrevanje potrebne obsežne naložbe v trajnostno in odporno okrevanje ter v ustvarjanje delovnih mest in odpravljanje neposredne škode, ki jo je povzročila pandemija COVID-19, ob hkratnem podpiranju zelenih in digitalnih prednostnih nalog;

OB OPOZARJANJU na sklepe z dne 2. oktobra 2020¹, v katerih je Evropski svet poudaril, da potrebujemo močen in globok enotni trg ter da je treba razviti še druge instrumente za odpravljanje izkrivljajočih učinkov, ki ga nanj imajo tuje subvencije;

OB OPOZARJANJU, da so Evropska unija in njene države članice pripravile sveženj za okrevanje, s katerim naj bi okrepile evropsko gospodarstvo po krizi in financirale naložbe za ublažitev socialno-ekonomske škode, ki jo je povzročila kriza zaradi COVID-19;

OB POUDARJANJU, da so skupna prizadevanja potrebna ne le za to, da se podprejo najbolj prizadeta podjetja, temveč tudi za to, da se izpeljejo javne naložbe, ki spodbujajo konvergenco, odpornost in trajnostnost, v skladu z agendo za trajnostni razvoj do leta 2030;

OB POUDARJANJU pomembne vloge javnih naložb pri okrevanju in rasti evropskega gospodarstva, ki bo tudi kos izzivom prihodnosti, in OB IZPOSTAVLJANJU, da se znaten del javnih naložb izvaja z javnimi naročili (njihov delež je v obdobju pred COVID-19 znašal približno 14 % BDP EU);

OB POUDARJANJU, da je dobro delujoč sistem javnih naročil, katerega del so ustrezne strategije obvladovanja tveganja, ključen za ohranjanje javnih storitev in zagotavljanje storitev splošnega pomena, zlasti v kriznih in izrednih razmerah;

¹ Sklepi Evropskega sveta z dne 1. in 2. oktobra 2020: ST 13/20;

OB POUDARJANJU, da se z direktivami EU o javnem naročanju² vzpostavlja pravni okvir za javne kupce, s katerim se zagotovi odgovornost pri javni porabi;

OB OPOZARJANJU, da so javni kupci med pandemijo COVID-19 s težavo zagotavljali potrebno blago in storitve za boj proti kriznim razmeram; OB OPOZARJANJU na sporočilo Komisije „Smernice Evropske komisije o uporabi okvira za javno naročanje v izrednih razmerah zaradi krize v zvezi z boleznijo COVID-19“³, v katerem so navedene rešitve iz veljavne zakonodaje EU, ki javnim kupcem v državah članicah zagotavljajo instrumente za obvladovanje izrednih razmer, kot je COVID-19;

OB POUDARJANJU, da je treba oblikovati preventivne ukrepe, kar zadeva pripravljenost, in oceniti, ali je pravni okvir za instrumente javnega naročanja zmožen obvladovanja kriznih razmer, ter izpolniti potrebne pogoje za pospešitev okrevanja;

OB SKLICEVANJU na člen 92 Direktive 2014/24⁴ o javnem naročanju, ki Komisiji omogoča, da pregleda ekonomske učinke, ki jih ima uporaba mejnih vrednosti na notranji trg, zlasti v smislu dejavnikov, kot so čezmejno oddajanje javnih naročil in stroški čezmejnih transakcij;

² Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES;

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 poštne storitve ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES,

Direktiva 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti, ter spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES ter

Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb.

³ UL C 108I, 1.4.2020, str. 1;

⁴ Direktiva 2014/24/EU.

OB OPOZARJANJU na nedavno sprejete sklepe Sveta Evropske unije o enotnem trgu⁵, v katerih je izpostavljena pomembna vloga javnih naročil pri uresničevanju dvojnega zelenega in digitalnega prehoda in poudarjeno, da je treba ozaveščati o dobrih praksah, zlasti z uporabo ciljno usmerjenih meril in digitalnih orodij za javno naročanje v vseh ustreznih javnih razpisih;

OB OPOZARJANJU, da bo učinkovitost javnih naročil znatno pripomogla k temu, da bodo javne naložbe, ki podpirajo okrevanje, pravočasne, ustrezne in kos izzivom prihodnosti; in OB POUDARJANJU, da bo zato učinkovitost javnih naročil pomembno pripomogla k uspešnemu okrevanju, rasti in ustvarjanju pravičnih delovnih mest, s čimer se bo okrepila gospodarska in socialna odpornost Unije ter izboljšalo varovanje zdravja njenih državljanov in okolja;

OB SKLICEVANJU na smernice Komisije o udeležbi ponudnikov in blaga iz tretje države na trgu javnih naročil EU⁶; OB SKLICEVANJU na člen 25 Direktive 2014/24/EU ter člena 43 in 85 Direktive 2014/25/EU;

OB POUDARJANJU, da so okvirni sporazumi pomembno in zelo razširjeno orodje za javna naročila, ki s svojo potrebno prožnostjo povezujejo različne javne kupce in njihove javnonaročniške potrebe;

⁵ ST 10698/20: „Poglobljen enotni trg za trdno okrevanje in konkurenčno, trajnostno Evropo“;
⁶ Sporočilo Komisije C (2019) 5494 final.

POZIVA Komisijo in države članice, naj tesno sodelujejo z Evropskim parlamentom, regionalnimi in lokalnimi organi, Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij pri uresničevanju teh skupnih ciljev prek učinkovitih struktur upravljanja in tesnega usklajevanja na nacionalni ravni, zlasti zaradi izpolnitve naslednjega:

Izboljšanje učinkovitosti javnih naročil za pospešitev okrevanja in obvladovanje prihodnjih kriz

1. MENI, da je treba spodbuditi javne naložbe, da bi pospešili okrevanje gospodarstva EU, pri čemer OPOZARJA na pomen transparentnosti, enake obravnave, poštene konkurence in integritete pri javnih naročilih; POZIVA države članice, naj izkoristijo priložnosti ustreznih nacionalnih in evropskih okvirov, da bi omogočile hitro in učinkovito javno naročanje, ter POZIVA države članice, naj seznanijo nosilce odločanja z dobro delujočimi strukturami javnih kupcev, dodatno vlagajo v strokovno znanje in profesionalizacijo javnih kupcev, na primer v osrednjih nabavnih organih, ter povečajo zmožnost javnih kupcev za izpolnjevanje strateških prednostnih nalog, med katerimi so zlasti ustvarjanje delovnih mest, odprava socialno-ekonomske škode, ki jo je povzročila kriza zaradi COVID-19, ter podpora MSP;
2. POUDARJA, da je za učinkovitost javnih naložb med okrevanjem in za obvladovanje prihodnjih kriz pomembno sodelovanje javnih kupcev tako na nacionalni kot mednacionalni ravni; zato POZIVA države članice, naj okrepijo prizadevanja ter, kadar je to primerno in izvedljivo, vzpostavijo skupne strategije in mehanizme, pri čemer naj upoštevajo posebne potrebe in interese MSP, ter POZIVA Komisijo, naj pomaga državam članicam z zagotavljanjem podpore in smernic v zvezi s čezmejnimi in skupnimi javnimi naročili;
3. MENI, da bo digitalizacija javnih naročil znatno spodbudila digitalno preobrazbo gospodarstva EU, zmanjšala upravno breme, povečala transparentnost in odgovornost ter izboljšala poslovno okolje gospodarskih subjektov; POZIVA države članice, naj pospešijo digitalno preobrazbo javnega naročanja, tudi z javno-javnim sodelovanjem; POZIVA države članice, naj sodelujejo pri naročanju digitalnih rešitev, s katerimi bi olajšale obdelavo podatkov, pri tem pa zagotovijo interoperabilnost;

4. POZIVA države članice in Komisijo, naj spremljajo izvajanje javnih naložb in merijo napredek pri doseganju inovativnih in trajnostnih ciljev v skladu z ustreznimi sektorskimi strategijami in zakonodajo; POZIVA države članice, naj si prizadevajo za ambiciozno uporabo nove generacije standardnih obrazcev (e-obrazci), ki, kadar je to ustrezno in izvedljivo, kot obvezna polja vključujejo področja, kot so zelena, družbeno odgovorna in inovativna javna naročila;
5. POUDARJA, da so za pravočasno in uspešno izvedbo javnih projektov izjemno pomembni hitri in učinkoviti sistemi pravnih sredstev, ter POZIVA države članice, naj spremljajo učinkovitost svojih tovrstnih sistemov; POZDRAVLJA okrepljeno sodelovanje med državami članicami prek mreže prvostopenjskih revizijskih organov za javno naročanje;
6. POZIVA Komisijo in države članice, naj poiščejo primere najboljših praks ter oblikujejo skupna priporočila in smernice glede pravočasnega izvajanja postopkov javnega naročanja;
7. POZIVA Komisijo, naj ekonomske učinke, ki jih ima uporaba mejnih vrednosti, določenih v direktivah o javnem naročanju⁷, na enotni trg, pregleda glede na potrebo po spodbujanju naložb v vsej Evropi po pandemiji COVID-19, upošteva tudi dostop MSP do trgov javnih naročil in vlogo tovrstnih podjetij pri okrevanju Evropske unije, o teh učinkih poroča Evropskemu parlamentu in Svetu, ter, kjer je to mogoče in ustrezno, preuči, ali bi v naslednjem krogu pogajanj predlagala zvišanje uporabljenih mejnih vrednosti, kot je navedeno zlasti v členu 92 Direktive 2014/24/EU;
8. POZIVA Komisijo in države članice, naj določijo dodatne ukrepe za zmanjšanje upravnega bremena in stroškov izpolnjevanja obveznosti ter okrnijo tudi postopkovne omejitve za javne kupce, da bi poenostavile in okrepile javne naložbe, obenem pa zagotovile čim več učinkovite konkurence med gospodarskimi subjekti in izboljšale delovanje enotnega trga, pri čemer je zlasti treba:
 - preučiti učinkovitost in uspešnost okvira za javno naročanje, vključno z direktivami o javnem naročanju, skladno s Sporazumom o vladnih naročilih;

⁷ Glej opombo 2.

- raziskati možnosti za izrabo enostavnejše ureditve iz naslova III Direktive 2014/24 in razmisliti o razširitvi uporabe na druge storitve v skladu z določbami Sporazuma o vladnih naročilih;
- kolikor je to ustrezno in izvedljivo, pojasniti in po potrebi povečati prožnosti pri uporabi okvirnih sporazumov z vidika določanja količine zadevnih gradenj, storitev in blaga ter z vidika trajanja predvidenega okvirnega sporazuma, upoštevaje tudi dostop MSP do trgov javnih naročil;
- na ravni Komisije pregledati ekonomske učinke, ki jih ima uporaba pravil o javnem naročanju v sektorjih, ki so morebiti brez vsakršnega čezmejnega interesa (kot so mladi in oskrba starejših), na notranji trg, ter poročati o rezultatih tega pregleda, po potrebi pa tudi o morebitnih prilagoditvah pravnega okvira;
- preučiti možnost in primernost zbližanja nekaterih ureditev, ki se uporabljajo za javne naročnike (Direktiva 2014/24) in naročnike (Direktiva 2014/25);
- razmisliti o tem, kako se spoprijeti z zagotavljanjem varnosti (zanesljivosti) dobave;

9. POZIVA Komisijo, naj v sklopu javnonaročniškega procesa prispeva k naložbenim prizadevanjem in jih spodbuja, da bi se lahko spoprijeli s perečimi izzivi, ki so posledica pandemije, vključno z digitalnimi zmogljivostmi, ter v tesnem sodelovanju z državami članicami opredeli ukrepe, potrebne za učinkovito reševanje prihodnjih izrednih in kriznih razmer pri javnih naročilih, pri čemer naj razmisli zlasti o tem, da bi:

- pojasnila področje uporabe Direktive 2014/24, predvsem kar zadeva uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave; to pojasnilo bi moralo vključevati smernice, v katerih bi bili navedeni razlogi za izjemno nujnost in seznam možnih primerov zelo občutljivih sektorjev;
- ocenila potrebo, da bi za naročanje posebnega strateškega blaga in storitev v izrednih in kriznih razmerah, ki so posledica pandemij, terorističnih napadov, stanja obrambe, resnih in aktualnih groženj javni varnosti ali naravnih nesreč, uvedli dodatne izključitve iz uporabe direktiv o javnem naročanju;

Določitev pravih spodbud za inovativne in trajnostne naložbe ter rast v EU prek javnih naročil

10. POZDRAVLJA predloge, ki jih je Komisija predstavila v Naložbenem načrtu za trajnostno Evropo, in sicer uvedbo zelenih meril ali ciljev za javna naročila v sektorskih pobudah, financiranju EU ali zakonodaji za posamezne izdelke ter vzpostavitev preverjanja trajnostnih javnih naročil; POZIVA Komisijo, naj oblikuje smernice in podporna orodja, s katerimi bi uskladili izvajanje trajnostnih javnih infrastrukturnih projektov, s tem pa povečali splošno trajnostnost in privlačnost naložb;
11. PODČRTUJE, da javni sektor zgledno izpolnjuje cilje iz agende za trajnostni razvoj do leta 2030, evropskega zelenega dogovora, vključno s tam določenim ciljem do leta 2050 doseči podnebno nevtralnost, akcijskega načrta za krožno gospodarstvo, strategije EU za biotsko raznovrstnost do leta 2030 in vodilnih načel ZN o podjetništvu in človekovih pravicah; v zvezi s tem PODPIRA, kolikor je to ustrezno in izvedljivo, ambiciozne okoljske vidike, na primer merila ali cilje, upošteva tudi njihove praktične posledice za postopke javnega naročanja, in IZPOSTAVLJA potrebo po poročanju in spremljanju, kot je predvideno v akcijskem načrtu za krožno gospodarstvo; POZIVA Komisijo, naj v zvezi s človekovimi pravicami razmisli o zaščitnih ukrepih in standardih potrebne skrbnosti, s tem pa spodbuja skladnost politik glede na akcijski načrt za financiranje trajnostne rasti, zlasti Uredbo (EU) 2020/852⁸ o vzpostavitvi okvira za spodbujanje trajnostnih naložb, pa tudi pobudo Komisije o korporativnem trajnostnem upravljanju⁹;

⁸ Uredba (EU) 2020/852 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2020 o vzpostavitvi okvira za spodbujanje trajnostnih naložb ter spremembi Uredbe (EU) 2019/2088.

⁹ Evropska komisija: novo posvetovanje o trajnostnem korporativnem upravljanju, september 2020.

12. POZDRAVLJA pobudo, ki jo je Komisija predstavila v akcijskem načrtu za krožno gospodarstvo, in sicer da bi s smernicami, usposabljanjem in razširjanjem dobrih praks podprli krepitev zmogljivosti z namenom podčrtati pomembno vlogo javnih organov pri prispevanju k cilju podnebne nevtralnosti do leta 2050. Namen naj bi bil javnim kupcem omogočiti, da ne bodo zanemarjali podnebjü prijaznih in z viri gospodarnih proizvodov in storitev, pri čemer naj bi bili v njihovem nabavnem procesu čim bolj celovito upoštevani (zunanj) stroški v življenjski dobi in gospodarski stroški; in POZIVA Komisijo, naj oblikuje in z drugimi podeli operativne metode za izračun stroškov v življenjski dobi, zlasti v zvezi s stroški iz naslova zunanjih okoljskih vplivov;
13. MENI, da bi morali javni kupci svojo kupno moč strateško uporabiti zato, da bi dosegli večjo stroškovno učinkovitost, obenem bi morali podpirati prehod na bolj zeleno, bolj inovativno in bolj krožno gospodarstvo, zlasti z vlaganjem v trajnostno infrastrukturo, z viri gospodarne proizvode, ki jih je mogoče ponovno uporabiti, reciklirati in popraviti, ter v prenavo javnih stavb, z namenom izboljšanja njihove trajnostnosti in zaradi optimizacije stroškov v njihovi življenjski dobi; POUDARJA, da z javnimi nabavami lahko podpiramo – pravzaprav moramo podpirati – socialne vidike in varstvo človekovih pravic v svetovnih dobavnih verigah ter socialno vključevanje in pravične zaposlitve, da se tako zoperstavimo socialno-ekonomskim učinkom krize, ter POZIVA Komisijo, naj zagotovi smernice, vključno s primeri, kako te cilje uresničiti v postopku javnega naročanja;
14. POUDARJA, da bodo transparentnost, odgovornost in poštena konkurenca ključnega pomena za zagotovitev uspešne in učinkovite uporabe sredstev EU in nacionalnih sredstev za zeleni prehod in prizadevanja v zvezi z okrevanjem;
15. MENI, da je za izrabo prednosti, ki jo ponuja javnosektorska kupna moč, nujno treba vedeti, kako se zagotovi, da bodo javna naročila trajnostna in inovativna, zato države članice in druge institucije Evropske unije POZIVA, naj preobrazbeno moč, ki jo imajo javna naročila, čim bolj povečajo tako, da razvijajo ključna znanja, spretnosti in zmogljivosti za soočanje s trenutnimi izzivi, Komisijo pa, naj državam članicam pomaga pri vzpostavitvi evropske mreže, v katero bodo vključena svetovalna vozlišča za najboljše prakse na področju oblikovanja trajnostnih in inovativnih javnih naročil; VABI države članice, naj promovirajo izobraževanje, usposabljanje in kampanje obveščanja za javne kupce;

Prispevanje k odpornejšemu gospodarstvu EU prek javnih naročil

16. MENI, da imajo inovacije ključno vlogo pri krepitvi odpornosti evropskega gospodarstva, in POUDARJA, da bi javni kupci morali spodbujati povpraševanje po inovacijah; POZIVA države članice, naj spodbujajo in podpirajo inovativna javna naročila;
17. UGOTAVLJA, da lahko javni kupci z medsebojnim sodelovanjem oblikujejo trge, spodbujajo inovacije in povečujejo učinkovitost javnih naložb; POZIVA države članice in Komisijo, naj spodbujajo interakcijo med javnimi kupci ter industrijskimi in inovacijskimi ekosistemi, da bi omogočili boljše usklajevanje v smislu povpraševanja, med drugim z vzpostavitvijo platform, ki bodo omogočale interakcijo med kupci in dobavitelji za boljše nabavne strategije;
18. PRIZNAVA, da je treba okrepiti odpornost evropskega gospodarstva, in IZPOSTAVLJA, da imajo države članice in njihovi javni kupci tozadevno izredno važno vlogo, zlasti ker so ključni vlagatelji v več gospodarskih sektorjih in bi zato lahko bili izpostavljeni nepošteni zunanji konkurenci;
19. POZIVA Komisijo in države članice, naj prek skupne metodologije sooblikujejo smernice in merila v podporo javnemu sektorju pri nabavljanju prek transparentnih, zanesljivih, prožnih in raznolikih dobavnih verig, da bi utrdile evropsko gospodarstvo, obenem naj zmanjšajo strateško odvisnost od tretjih držav, zlasti v nekaterih sektorjih evropskega gospodarstva, ki so ključnega pomena za delovanje javnih služb in javnega zdravstva, kot npr. sektor zdravil in medicinskih pripomočkov; pri določanju sorazmernega in ciljno usmerjenega pristopa k reševanju tega vprašanja se temeljito upošteva vpliv na konkurenco, cene in postopke javnega naročanja;

- 20.** POUDARJA, da mora EU spodbujati ambiciozno in uravnoteženo agendo proste trgovine, pri tem pa lastne interese zaščititi pred nepoštenimi praksami in zlorabami ter zagotoviti vzajemnost; POZDRAVLJA delo v zvezi z instrumentom za mednarodno javno naročanje¹⁰, ki pa ga je treba pospešiti, da bi omogočili boljši dostop do javnih naročil v tretjih državah¹¹, in razvoj nadaljnjih instrumentov za odpravljanje izkrivljajočih učinkov tujih subvencij na enotnem trgu; POZIVA Komisijo, naj preuči, kako bi se lahko spoprijeli z izkrivljajočimi učinki, nastalimi zaradi udeležbe ponudnikov, ki imajo dejavnosti v jurisdikcijah, vključenih na seznam EU z jurisdikcijami, ki niso pripravljene sodelovati v davčne namene, zaradi česar prihaja do neupravičenih konkurenčnih prednosti v postopkih javnega naročanja;
- 21.** POZIVA Komisijo, naj ob upoštevanju mednarodnih zavez EU in njenih direktiv o javnem naročanju dodatno pojasni in razširi manevrski prostor, s katerim razpolagajo države članice in javni kupci, da na podlagi področja uporabe teh sporazumov ustrezno ukrepajo, kar zadeva udeležbo ponudnikov iz tretjih držav in proizvode, ki prihajajo od tam;
- 22.** POZIVA države članice, naj razvijejo celovite nabavne politike in strategije, ki bi morale biti usmerjene zlasti v sektorje, na katere znatno vpliva javno povpraševanje, kot so zdravila, medicinski pripomočki ali IT, upoštevajo tudi vidike, povezane z odpornostjo, obvladovanjem tveganja in varnostjo dobave;
-

¹⁰ ST 5752/16 – COM (2016) 34 final in 2012/0060 (COD).

¹¹ Sklepi Evropskega sveta z dne 1. in 2. oktobra 2020: ST 13/20.