

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu towarów i usług z państw trzecich do rynku wewnętrznego Unii w zakresie zamówień publicznych oraz procedur wspierających negocjacje dotyczące dostępu unijnych towarów i usług do rynków zamówień publicznych państw trzecich

(COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD))

(2016/C 264/15)

Sprawozdawca: Mário SOARES

Komisja Europejska, w dniu 29 stycznia 2016 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 4 lutego 2016 r., postanowiły, zgodnie z art. 207 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu towarów i usług z państw trzecich do rynku wewnętrznego Unii w zakresie zamówień publicznych oraz procedur wspierających negocjacje dotyczące dostępu unijnych towarów i usług do rynków zamówień publicznych państw trzecich

(COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD)).

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 19 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 27 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 223 do 3 (7 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 UE dokonała intensywniejszej integracji i liberalizacji europejskich systemów zamówień publicznych podczas przeglądu Porozumienia w sprawie zamówień publicznych (GPA), w trakcie negocjacji handlowych z państwami trzecimi oraz w ramach porozumień handlowych zawartych niedawno przez Unię Europejską. Reformy te zaowocowały szerszym otwarciem europejskich zamówień publicznych dla przedsiębiorstw z krajów rozwiniętych lub wschodzących, lecz kraje te nie odpowiedziały na to otwarcie podobną ofertą. Europejskie przedsiębiorstwa wciąż spotykają się z dyskryminującymi i restrykcyjnymi praktykami w państwach trzecich. Otwarcie to jest potrzebne tym bardziej, że zamówienia publiczne stanowią około 20 % światowego PKB, a w obecnej sytuacji kryzysowej inwestycje publiczne w infrastrukturę oraz zamówienia publiczne na dostawy i roboty budowlane w krajach o gospodarkach rozwiniętych i wschodzących stanowią będą prawdopodobnie kluczową dźwignią wzrostu gospodarczego w najbliższych latach.

1.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) w wielu swoich opiniach wypowiadał się pozytywnie o wyznaczonym przez Unię Europejską celu szerszego otwarcia rynków zamówień publicznych we wszystkich państwach na konkurencję międzynarodową. Komitet wskazywał również, że trzeba zadbać o uproszczenie przepisów w dziedzinie udzielania zamówień publicznych, zwłaszcza w odniesieniu do MŚP, lecz również na potrzebę przestrzegania zasad przejrzystości, niedyskryminacji i równego traktowania. Ponadto wielokrotnie domagał się, by w prowadzeniu europejskiej polityki handlowej należycie umocnić wymiary społeczny i środowiskowy oraz poszanowanie podstawowych praw człowieka i ochronę konsumentów, zgodnie z art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu UE, który wzywa do większej spójności z zasadami i celami Unii.

1.3 Komitet rozumie zaniepokojenie Komisji, która pragnie zapewnić większe otwarcie zamówień publicznych dla przedsiębiorstw europejskich w państwach trzecich. Jest również świadomy efektu dźwigni, jaki może przynieść zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie dostępu towarów i usług z państw trzecich do rynku wewnętrznego Unii w zakresie zamówień publicznych, będący przedmiotem niniejszej opinii.

1.4 Komitet uważa, że proponowane rozporządzenie może być pierwszym krokiem w kierunku zapewnienia większego otwarcia zamówień publicznych, zwłaszcza w negocjacjach toczących się w ramach transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP) między UE a Stanami Zjednoczonymi, w negocjacjach dotyczących umowy handlowej z Japonią czy w negocjacjach w sprawie przystąpienia Chin do Porozumienia w sprawie zamówień publicznych Międzynarodowej Organizacji Handlu (WTO), ponieważ systemy zamówień publicznych w tych państwach są mniej otwarte niż w państwach Unii Europejskiej; rozporządzenie może również posłużyć jako pierwszy krok w tym samym kierunku wobec państw niebędących sygnatariuszami GPA, takich jak Rosja, Brazylia lub Argentyna.

1.5 Niemniej jednak Komitet ma świadomość, że w Radzie i Parlamencie Europejskim istnieją poważne rozbieżności stanowisk w kwestii zarówno istotności, jak i skuteczności wniosku dotyczącego rozporządzenia.

1.6 Komitet podkreśla absolutną konieczność zapewnienia wolnej i niezakłóconej konkurencji z przedsiębiorstwami z państw trzecich w dziedzinie zamówień publicznych. EKES wątpi jednakże w to, by obecny wniosek dotyczący rozporządzenia umożliwił osiągnięcie celu wyrównanego otwarcia zamówień publicznych w państwach trzecich. Komitet uważa mianowicie, że nowy wniosek dotyczący rozporządzenia nie jest dość ambitny, jako że jego zakres stosowania ograniczony jest jedynie do dostosowania cen w przypadku umów o wartości co najmniej 5 000 000 EUR, i zwraca uwagę, że wartość tylko 7 % wszystkich zamówień publicznych przekracza 5 000 000 EUR. Ponadto sądzi, że kara w wysokości do 20 % ceny ofert nie jest wystarczająca i należy ją rozpatrywać indywidualnie. Komitet sugeruje stosowanie środków korekty cen w odniesieniu do zamówień, których wartość szacunkowa wynosi co najmniej 2 500 000 EUR.

1.7 Komitet zastanawia się również, czy skierowany do państw członkowskich zakaz stosowania środków restrykcyjnych, które wykraczają poza wymogi określone w rozporządzeniu, nie jest równoznaczny z faktyczną liberalizacją rynków zamówień publicznych dla przedsiębiorstw z państw trzecich poniżej progu 5 000 000 EUR bez żadnych ustępstw wzajemnych. Komitet opowiada się zatem za pilną potrzebą wyważonego i wzajemnego otwarcia rynków zamówień publicznych pomiędzy UE a państwami trzecimi.

1.8 Komitet ubolewa, że wniosek dotyczący rozporządzenia nie zawiera odniesienia do celu zrównoważonego rozwoju, mimo iż Komisja wpisała ten cel jako ważny element swojego komunikatu „Handel z korzyścią dla wszystkich” i wielokrotnie ogłaszała, że będzie uwzględniać kwestie zrównoważonego rozwoju we wszystkich właściwych obszarach umów o wolnym handlu (np. dotyczących energii i surowców lub zamówień publicznych)⁽¹⁾.

1.9 Komitet wyraża ubolewanie, że w nowym rozporządzeniu uchyla się art. 85 i 86 dyrektywy 2014/25/UE, jako że przepisy te są ambitne i bardziej zgodne z celem uwzględniania zrównoważonego rozwoju. Obejmują one bowiem wymiar społeczny, co ma związek z trudnościami przedsiębiorstw europejskich w zdobywaniu zamówień publicznych w krajach trzecich, wynikającymi z nieprzestrzegania w tych państwach międzynarodowych przepisów w dziedzinie prawa pracy. Komitet uważa poza tym, że należałoby poświęcić większą uwagę możliwościom włączenia pewnych elementów tych artykułów do aktualnego wniosku dotyczącego rozporządzenia.

1.10 Komitet wyraża zatem przekonanie, że w rozporządzeniu należałoby wypracować ambitniejsze podejście w zakresie promowania celów zrównoważonego rozwoju, poszanowania praw podstawowych i ochrony konsumentów w procedurze udzielania zamówień publicznych w państwach trzecich. Komitet uważa, że nieprzestrzeganie tych podstawowych zasad może mieć negatywny wpływ na konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw, i sądzi, że definicja „środka lub praktyki restrykcyjnej” w art. 2 wniosku musi obejmować nieprzestrzeganie tych zasad podstawowych. Komitet jest również zdania, że sprawozdanie, które Komisja powinna przedstawić najpóźniej do dnia 31 grudnia 2018 r. i przedstawiać je przynajmniej co trzy lata (art. 16 wniosku), powinno dotyczyć nie tylko dostępu podmiotów gospodarczych do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w państwach trzecich, lecz także przestrzegania przepisów społecznych i środowiskowych w procedurach udzielania zamówień w państwach trzecich, jak również poszanowania podstawowych praw człowieka i ochrony konsumentów. Sprawozdania Komisji z wdrożenia rozporządzenia powinny to również należycie uwzględnić.

1.11 EKES domaga się, by w obecnym wniosku dotyczącym rozporządzenia przypomniano o wymogu, zgodnie z którym przedsiębiorstwa z państw trzecich uczestniczące w procedurach udzielania zamówień publicznych w UE są zobowiązane do przestrzegania przepisów służących propagowaniu zasad zrównoważonego rozwoju i wzmocnieniu aspektów społecznych i środowiskowych oraz podstawowych praw człowieka, ochrony konsumentów i integracji lub ponownej integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, przewidzianych w dyrektywach 2014/23/UE, 2014/24/UE i 2014/25/UE w sprawie zamówień publicznych. Przestrzeganie tych zasad ma podstawowe znaczenie dla wolnej i niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym.

⁽¹⁾ Zob. COM(2015) 497 final.

1.12 Komitet odnosi się pozytywnie do niestosowania rozporządzenia do krajów najsłabiej rozwiniętych i najbardziej podatnych na zagrożenia według definicji z rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu preferencji taryfowych (GSP) ⁽²⁾, lecz przypomina Komisji o konieczności przyjęcia dodatkowych środków w celu promowania udziału krajów najsłabiej rozwiniętych i najbardziej podatnych na zagrożenia w zamówieniach publicznych w UE.

1.13 Komitet popiera również niestosowanie rozporządzenia do europejskich MŚP. Pragnie jednak przypomnieć Komisji, że MŚP potrzebują szczególnego wsparcia, zarówno w zakresie dostępu do zamówień „transgranicznych” w Unii Europejskiej, jak i dostępu do zamówień publicznych w państwach trzecich.

2. Kontekst

2.1 Komisja Europejska i Parlament Europejski zasięgnęły jednocześnie opinii EKES-u na temat zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu towarów i usług z państw trzecich do rynku wewnętrznego Unii w zakresie zamówień publicznych oraz procedur wspierających negocjacje dotyczące dostępu unijnych towarów i usług do rynków zamówień publicznych państw trzecich.

2.2 Wydatki przeznaczone na zamówienia publiczne szacuje się ogółem na około 20 % światowego PKB. W obecnej sytuacji kryzysowej inwestycje publiczne w dziedzinie infrastruktury oraz zamówienia publiczne na dostawy i roboty budowlane w krajach o gospodarkach rozwiniętych i wschodzących stanowiąc będą prawdopodobnie istotną dźwignię wzrostu gospodarczego w najbliższych latach.

2.3 UE przeprowadziła stopniową integrację swoich systemów zamówień publicznych. Dokonała ich otwarcia dzięki większej liberalizacji europejskich zamówień publicznych w ramach przeglądu Porozumienia w sprawie zamówień publicznych (GPA) Światowej Organizacji Handlu, które weszło w życie w kwietniu 2014 r., a także w trakcie negocjacji handlowych Unii Europejską niedawno (przykładowo UE–Korea, UE–Ameryka Środkowa, UE–Kolumbia/Peru, UE–Mołdawia, UE–Gruzja, UE–Ukraina)].

2.4 Tymczasem europejskie przedsiębiorstwa wciąż spotykają się z dyskryminującymi i restrykcyjnymi praktykami w państwach trzecich. Praktyki te wynikają z różnych czynników:

- Niektóre z pozostałych krajów sygnatariuszy GPA (podpisanego przez 43 członków WTO) nie podjęły aż tak znacznych zobowiązań jak UE. Mianowicie UE otwarła 80 % swoich zamówień publicznych, a pozostałe kraje rozwinięte otwarły zaledwie 20 % swoich. Unia otwiera swoje zamówienia publiczne na kwotę około 352 miliardów EUR dla oferentów pochodzących z państw-stron Porozumienia w sprawie zamówień publicznych (GPA), natomiast zamówienia publiczne w skali światowej są zamknięte dla konkurencji w ponad 50 % ich wartości, co oznacza, że eksport z Unii realizuje się tylko na kwotę 10 miliardów EUR, a straty z tytułu eksportu szacuje się na 12 miliardów EUR.
- Chiny wciąż nie zakończyły negocjacji w sprawie swojego przystąpienia do porozumienia, pomimo że zobowiązały się do starań na rzecz dołączenia do porozumienia już w momencie wstąpienia do WTO w 2001 r. Rosja również zobowiązała się do podjęcia negocjacji w celu przystąpienia do porozumienia w ciągu czterech lat od przyłączenia się do WTO w 2012 r. Przystąpienie Rosji do porozumienia GPA może potrwać jeszcze dłużej niż w przypadku Chin.
- Niektórzy z ważniejszych graczy, członków G20 (Brazylia, Indie, Argentyna), nie chcą przystąpić do GPA, a negocjacje dwustronne z tymi krajami mogą potrwać jeszcze długo.

2.5 Należy również zauważyć, że znaczna liczba partnerów handlowych Unii Europejskiej nadal stosuje preferencje wobec krajowych producentów lub towarów bądź preferencje na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw (przykładowo „Buy American Act” w Stanach Zjednoczonych lub „Buy Chinese Policy” w Chinach, preferencyjne marże narzucone prawem w Brazylii, krajowe środki preferencyjne na poziomie regionalnym w Australii), co w istocie wyklucza przedsiębiorstwa z Unii Europejskiej z udziału w tych zamówieniach publicznych ⁽³⁾.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012.

⁽³⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przedsiębiorstw pochodzących z państw trzecich na rynku zamówień publicznych UE (Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 31).

2.6 W przypadku zamówień publicznych otwartych na konkurencję w państwach trzecich skuteczny udział przedsiębiorstw europejskich w publicznych przetargach często jest blokowany za pomocą przeszkód, które „przekraczają granice państwowe” (takich jak odmienne zasady certyfikacji i normalizacji, procedury licencyjne, nieprzejrzyste lub dyskryminujące procedury itp.). Są one jeszcze bardziej złożone i sprawiają więcej kłopotów z punktu widzenia technicznego, ponieważ ich rozpoznanie, przeanalizowanie i usunięcie zajmuje więcej czasu, a dotyczące ich normy i praktyki są restrykcyjne. Komitet zwracał już na to uwagę w poprzedniej opinii.

2.7 W tej sytuacji, skomplikowanej ze względu na brak dźwigni dla uzyskania istotnego otwarcia zamówień publicznych w państwach trzecich, Unia Europejska od lat stara się opracować instrument przewidujący możliwość wprowadzenia ograniczeń w przypadku braku wzajemności lub w przypadku restrykcyjnych i dyskryminujących środków nałożonych na europejskie przedsiębiorstwa przez państwa trzecie.

2.8 Należy jednak zwrócić uwagę, że UE dysponowała i dysponuje możliwością ograniczenia dostępu do zamówień publicznych w Unii Europejskiej dla przedsiębiorstw z krajów, które nie zapewniają takiego samego traktowania przedsiębiorstw, z jakiego korzystają te kraje w Unii Europejskiej w przypadku zamówień publicznych w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Niemniej nigdy nie skorzystano z tej możliwości. W istocie **dyrektywa 2004/17/WE** (zmieniona **dyrektywą 2014/25/UE, która wchodzi w życie w dniu 18 kwietnia 2016 r.**) przewidywała możliwość odrzucenia ofert zawierających ponad 50 % towarów pochodzących z państw trzecich, z którymi Unia nie zawarła umów międzynarodowych (art. 58), oraz możliwość zaproponowania Radzie przez Komisję (art. 59) decyzji o zawieszeniu lub ograniczeniu na pewien okres dostępu do zamówień publicznych w Unii Europejskiej dla przedsiębiorstw z krajów, które nie zapewniają takiego samego traktowania przedsiębiorstw, z jakiego korzystają te kraje w Unii Europejskiej, lub z krajów, gdzie trudności te są związane z nieprzestrzeganiem międzynarodowych norm w dziedzinie pracy. Postanowienia te powtórzono w art. 85 i 86 dyrektywy 2014/25/UE.

2.9 Natomiast dyrektywa ogólna o zamówieniach publicznych **2004/18/WE** (zmieniona **dyrektywą 2014/24/UE**) nie zawiera podobnych zapisów. W związku z tym w poszczególnych państwach członkowskich istniały i nadal istnieją różne praktyki w odniesieniu do zagranicznych oferentów lub ofert zawierających towary lub usługi pochodzące z państw trzecich. W niektórych państwach członkowskich stosowano równe traktowanie, natomiast w innych państwach członkowskich było ono uzależnione od istnienia lub braku zobowiązań międzynarodowych wynikających z Porozumienia w sprawie zamówień publicznych WTO lub traktatów dwustronnych.

2.10 Komisja, aby zaradzić brakowi przepisów w ogólnej dyrektywie o zamówieniach publicznych, a także ze względu na fakt, że niektóre państwa trzecie nie chcą otworzyć swoich zamówień publicznych na konkurencję międzynarodową, ale korzystają ze stosunkowo łatwego dostępu do rynku europejskiego, przedstawiła w 2012 r. wniosek dotyczący rozporządzenia w celu wprowadzenia pewnej wzajemności dostępu do zamówień publicznych.

2.11 Pierwszy wniosek Komisji z 2012 r. przypominał najpierw ogólną zasadę, zgodnie z którą na wewnętrznym unijnym rynku zamówień towary i usługi objęte zobowiązaniami UE dotyczącymi dostępu do rynku traktuje się w postępowaniach o udzielenie zamówienia na równi z towarami i usługami z UE, oraz rozszerzył to traktowanie na towary i usługi pochodzące z państw najsłabiej rozwiniętych.

Jeśli chodzi o traktowanie towarów i usług nieobjętych zobowiązaniami dotyczącymi dostępu do rynku, wniosek opierał się na dwóch filarach:

- **filarze zdecentralizowanym (art. 6)**, pozwalającym podmiotowi zamawiającemu powiadomić Komisję o zamiarze wykluczenia ofert, w których wartość towarów i usług nieobjętych zobowiązaniami międzynarodowymi przekracza 50 % całkowitej wartości towarów i usług uwzględnionych w ofercie: Komisja mogła wyrazić zgodę na takie wykluczenie w przypadku braku znaczącej wzajemności w otwarciu rynku między UE a państwem, z którego pochodzą dane towary lub usługi; Komisja mogła również wyrazić zgodę na wykluczenie w przypadku, gdy dane towary i usługi objęte są zastrzeżeniem dostępu do rynku ze strony UE w ramach umowy międzynarodowej;

- **mechanizmie scentralizowanym (art. 8–13)**, umożliwiającym Komisji wszczęcie postępowania wyjaśniającego; Komisja mogła prowadzić postępowania wyjaśniające z własnej inicjatywy, na wniosek państwa członkowskiego lub zainteresowanej strony w celu sprawdzenia, czy istnieją restrykcyjne praktyki w udzielaniu zamówień w państwach trzecich; Komisja mogła podjąć konsultacje z danym państwem w celu zaradzenia takim restrykcyjnym praktykom i poprawy sytuacji w zakresie dostępu przedsiębiorstw UE do rynku lub, w przypadku niepowodzenia, nałożyć środki restrykcyjne o charakterze tymczasowym; tego rodzaju środki restrykcyjne obejmowały zasadniczo dyskwalifikację określonych ofert złożonych w ponad 50 % z towarów lub usług pochodzących z danego państwa trzeciego (zamknięcie rynku europejskiego) lub obowiązkową karę cenową nakładaną na oferowane towary lub usługi, które pochodzą z danego państwa trzeciego; postępowanie wyjaśniające Komisji należało zakończyć w okresie 9 miesięcy; w uzasadnionych przypadkach termin ten można było przedłużyć o 3 miesiące.

2.12 Parlament przyjął swoje sprawozdanie w 2014 r.⁽⁴⁾ i wyraził pewien sprzeciw wobec procedury zdecentralizowanej. Zdaniem Parlamentu tylko Komisja, a nie władze lokalne, może decydować o wykluczeniu oferty, ponieważ handel międzynarodowy należy do wyłącznych kompetencji UE. Zaproponował więc włączenie procedury zdecentralizowanej do procedury scentralizowanej. Wskazano również inne kwestie sporne, jak brak wzajemności w przypadku przestrzegania zasad społecznych i środowiskowych oraz podstawowych norm MOP czy niezdefiniowanie braku znaczącej wzajemności. Parlament zaproponował również domniemanie braku wzajemności w przypadku nieprzestrzegania międzynarodowych przepisów w dziedzinie prawa pracy. Parlament wyraził ponadto zaniepokojenie faktem, że rozporządzenie nie broni europejskich zasad środowiskowych i społecznych.

2.13 Jeśli chodzi o Radę, pierwsze czytanie nie doprowadziło do przyjęcia decyzji. Kilkanaście państw członkowskich nie akceptowało w pełni wniosku i utworzyło mniejszość blokującą. Najważniejszymi spośród nich były Niemcy, Niderlandy, Szwecja i Zjednoczone Królestwo oraz kilka krajów Europy Wschodniej. Wyraziły one obawy, że instrument taki może być postrzegany jako protekcyjny na poziomie światowym. Kraje popierające wniosek, pod przewodnictwem Francji, doprowadziły do debaty technicznej w 2014 r. Zaistniała nadzieja na uzyskanie porozumienia w czasie prezydencji włoskiej (w drugim półroczu 2014 r.). Niestety tak się jednak nie stało i Komisja przyjęła zmieniony wniosek w styczniu⁽⁵⁾, z nadzieją na odblokowanie sytuacji w Radzie.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komisja przedstawia nowy wniosek jako mający na celu skorygowanie pewnych negatywnych konsekwencji poprzedniego. W nowym wniosku Komisja skreśliła procedurę zdecentralizowaną, którą krytykowano jako nakładającą duże obciążenia administracyjne i sprzyjającą pewnemu rozdrobnieniu rynku wewnętrznego. Skreśliła również możliwość całkowitego zamknięcia unijnego rynku, zachowując możliwość nałożenia – po postępowaniu wyjaśniającym Komisji – kar cenowych w wysokości 20 % na oferty złożone w ponad 50 % z towarów lub usług pochodzących z państw stosujących dyskryminujące lub restrykcyjne praktyki. Te środki korekty cen stosuje się jedynie w przypadku zamówień o szacunkowej wartości na poziomie co najmniej 5 mln EUR, co zmniejsza zdaniem Komisji ryzyko działań odwetowych ze strony państw trzecich. Wniosek przewiduje również, że środek korekty cen nie będzie mieć zastosowania w odniesieniu do europejskich małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) ani oferentów lub towarów pochodzących z krajów najslabiej rozwiniętych i podatnych na zagrożenia według definicji z rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu preferencji taryfowych (GSP).

3.2 EKES wielokrotnie wypowiadał się pozytywnie o wyznaczonym przez Unię Europejską celu szerszego otwarcia rynków zamówień publicznych wszystkich krajów na konkurencję międzynarodową, lecz wskazywał również na potrzebę położenia nacisku na uproszczenie przepisów w dziedzinie udzielania zamówień publicznych, na zasady przejrzystości, niedyskryminacji, równego traktowania, odpowiedzialności społecznej i odpowiedzialności za środowisko oraz na poszanowanie praw podstawowych⁽⁶⁾.

3.3 Komitet rozumie zaniepokojenie Komisji, która pragnie zapewnić większe otwarcie zamówień publicznych dla przedsiębiorstw europejskich w państwach trzecich. Komitet podziela również stanowisko, że wniosek dotyczący takiego rozporządzenia może być pierwszym krokiem w negocjacjach na temat zamówień publicznych w ramach transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP) między UE a Stanami Zjednoczonymi, w negocjacjach handlowych z Japonią i negocjacjach dotyczących przystąpienia Chin do porozumienia GPA, ponieważ systemy zamówień publicznych w tych państwach są mniej otwarte niż w państwach Unii Europejskiej, lecz może stanowić również pierwszy krok w tym samym kierunku wobec państw niebędących sygnatariuszami GPA, takich jak Rosja, Brazylia lub Argentyna.

⁽⁴⁾ P7_TA (2014)0027.

⁽⁵⁾ COM(2016) 34 final.

⁽⁶⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie międzynarodowych zamówień publicznych, przyjęta w dniu 28 maja 2008 r., sprawozdawca: Henri Malosse (Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 32) oraz opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przedsiębiorstw pochodzących z państw trzecich na rynku zamówień publicznych UE (Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 31).

3.4 EKES wątpi jednakże w to, by przyjęcie omawianego rozporządzenia umożliwiło osiągnięcie celu otwarcia zamówień publicznych w państwach trzecich. Komitet uważa, że nowemu wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia brakuje ambicji ze względu na jego ograniczony zakres stosowania. Jego wpływ na otwarcie zamówień publicznych w państwach trzecich jest bardzo niepewny i może również być bardzo ograniczony.

3.5 Zdaniem samej Komisji tylko 7 % wszystkich publikowanych zamówień ma wartość przekraczającą 5 000 000 EUR. Zamówienia te odpowiadają jednakże 61 % wartości zamówień publicznych UE. Niemniej mając na uwadze, że rozporządzenie będzie miało zastosowanie wyłącznie do zamówień nieobjętych zobowiązaniami międzynarodowymi Unii Europejskiej, należałoby zadać sobie pytanie, jaka część zamówień publicznych będzie nim objęta, zwłaszcza po ewentualnym przystąpieniu Chin do GPA oraz zakończeniu negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi i Japonią. Ryzyko ograniczenia zastosowania do bardzo małej liczby zamówień i krajów może w znacznym stopniu ograniczyć przydatność rozporządzenia. Komitet sugeruje stosowanie środków korekty cen w odniesieniu do zamówień, których wartość szacunkowa wynosi co najmniej 2 500 000 EUR.

3.6 Szkoda również, że we wniosku dotyczącym rozporządzenia brakuje odniesienia do zrównoważonego rozwoju, na który Komisja przecież zwraca uwagę w swoim komunikacie „Handel z korzyścią dla wszystkich”, zobowiązując się do „uwzględniania kwestii zrównoważonego rozwoju we wszystkich właściwych obszarach umów o wolnym handlu (np. dotyczących energii i surowców lub zamówień publicznych)” (7). W prowadzeniu europejskiej polityki handlowej należy odpowiednio umocnić wymiary społeczny i środowiskowy oraz poszanowanie podstawowych praw człowieka i ochronę konsumentów, zgodnie z art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu UE, który wzywa do większej spójności z zasadami i celami Unii.

3.7 Nowe dyrektywy 2014/23/UE, 2014/24/UE i 2014/25/UE w sprawie zamówień publicznych i koncesji mają służyć propagowaniu zasad zrównoważonego rozwoju i wzmocnieniu aspektów społecznych i środowiskowych oraz podstawowych praw człowieka, ochrony konsumentów i integracji lub ponownej integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych. Przestrzeganie tych zasad ma podstawowe znaczenie dla wolnej i niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym. EKES uważa, że przydatne byłoby przypomnieć w obecnym wniosku dotyczącym rozporządzenia, że przedsiębiorstwa z państw trzecich uczestniczące w procedurach udzielania zamówień publicznych w UE są zobowiązane do przestrzegania tych przepisów.

3.8 Komisja mówi o restrykcyjnych środkach lub praktykach, lecz w żaden sposób nie odnosi się do trudności w zdobywaniu zamówień publicznych w państwach trzecich wynikających z nieprzestrzegania przez konkurujące przedsiębiorstwa zasad społecznych i środowiskowych, a także podstawowych praw człowieka lub ochrony konsumentów. Komitet uważa, że nieprzestrzeganie tych podstawowych zasad może mieć negatywny wpływ na konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw, i sądzi, że definicja „środka lub praktyki restrykcyjnej” w art. 2 wniosku musi obejmować nieprzestrzeganie tych zasad podstawowych. Komitet jest również zdania, że sprawozdanie, które Komisja powinna przedstawić najpóźniej do dnia 31 grudnia 2018 r. i później przynajmniej co trzy lata (art. 16 wniosku), powinno dotyczyć nie tylko dostępu podmiotów gospodarczych do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w państwach trzecich, lecz także przestrzegania przepisów społecznych i środowiskowych w procedurach udzielania zamówień w państwach trzecich, jak również poszanowania podstawowych praw człowieka i ochrony konsumentów. Sprawozdania Komisji z wdrożenia rozporządzenia powinny to również należycie uwzględnić.

3.9 Można powątpiewać w powodzenie nowego rozporządzenia, jeśli wziąć pod uwagę stwierdzony w obrębie Rady podział, który spowodował jego zablokowanie. W istocie wyeliminowanie filara zdecentralizowanego mogłoby spowodować kolejną blokadę, przede wszystkim z uwagi na wszystkie pozostałe zmiany.

4. Uwagi szczególne

4.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wprowadzone w art. 1 ust. 5 proponowanego rozporządzenia uściślenie, że państwa członkowskie w odniesieniu do wykonawców, towarów i usług z państwa trzeciego nie mogą stosować środków restrykcyjnych wykraczających poza środki przewidziane w rozporządzeniu. Zaletą tego wyjaśnienia jest większe ujednoclenie stosowania europejskich zasad w dziedzinie zamówień publicznych w odniesieniu do podmiotów zagranicznych. Komitet zastanawia się jednak, czy zakaz ten nie jest równoznaczny z faktyczną liberalizacją europejskich rynków zamówień publicznych dla przedsiębiorstw z państw trzecich poniżej progu 5 000 000 EUR bez żadnych ustępstw wzajemnych. W istocie obecnie niektóre państwa członkowskie stosują ograniczenia w odniesieniu do zamówień publicznych nieobjętych zobowiązaniami międzynarodowymi, a w art. 85 dyrektywy 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych przewidziano wyraźnie możliwość odrzucenia ofert zawierających ponad 50 % towarów pochodzących z państw trzecich, z którymi Unia nie zawarła umów międzynarodowych. Artykuł ten zostanie uchylony rozporządzeniem, którego dotyczy wniosek.

(7) Zob. przypis 1.

4.2 Komitet całkowicie popiera niestosowanie rozporządzenia do krajów najsłabiej rozwiniętych i podatnych na zagrożenia według definicji z rozporządzenia GSP (art. 4). W celu zapewnienia skuteczności tego wykluczenia oraz aby mogło ono przynieść korzyści najsłabiej rozwiniętym krajom i ich przedsiębiorstwom, zwraca się do Komisji, by w witrynie internetowej *Export Helpdesk* przeznaczonej dla krajów rozwijających się zamieściła wyjaśnienia dotyczące zamówień publicznych w Unii Europejskiej i link do publikacji w Dzienniku Urzędowym (TED) oraz aby zapewniła konieczną pomoc techniczną przedsiębiorstwom z krajów rozwijających się pragnącym uzyskać informacje na temat funkcjonowania zasad dotyczących zamówień publicznych w Unii Europejskiej.

4.3 Komitet popiera również niestosowanie rozporządzenia do europejskich MŚP (art. 5). Pragnie jednak przypomnieć Komisji, że MŚP potrzebują szczególnego wsparcia, zarówno w zakresie dostępu do zamówień „transgranicznych” w Unii Europejskiej, jak i dostępu do zamówień publicznych w państwach trzecich. Podejście to wiąże się w spójny sposób z faktem, że MŚP poświęca się szczególną uwagę w komunikacie Komisji „Handel dla wszystkich”. Cel dotyczący poprawy dostępu MŚP do zamówień publicznych musi zostać określony w ramach rozdziału TTIP dotyczącego MŚP, a także w przyszłych umowach handlowych zawierających takie rozdziały. EKES wypowiedział się już przeciwko ustanawianiu kontyngentów dla MŚP w dziedzinie zamówień publicznych na wzór amerykańskiej ustawy „Small Business Act”, lecz wzywa do prowadzenia polityki aktywnego wsparcia udziału MŚP, aby umożliwić im dostęp do większej liczby zamówień publicznych⁽⁸⁾. Komitet zwracał już też uwagę na konieczność ulepszenia bazy danych Komisji w zakresie dostępu do rynku Komisji (*Market access Data base*), aby z jednej strony zawierała ona wiarygodne i łatwo dostępne informacje o zamówieniach, formalnościach i specyfikacjach technicznych, które *de facto* uniemożliwiają uczestnictwo w państwach trzecich, a z drugiej strony, dostarczała danych statystycznych i wskaźników oddziaływania czynników zakłócających konkurencję⁽⁹⁾.

4.4 Komitet rozumie zaniepokojenie Komisji związane z brakiem instrumentu prawnego umożliwiającego jej zapewnienie europejskim przedsiębiorstwom skutecznego dostępu do zamówień publicznych w państwach trzecich, ponieważ rozporządzenie (UE) nr 654/2014 dotyczące wykonywania praw Unii w zakresie stosowania i egzekwowania zasad handlu międzynarodowego nie ma zastosowania w przypadku braku porozumienia międzynarodowego. Niemniej jednak procedura postępowania wyjaśniającego przewidziana w art. 6–8 rozporządzenia wydaje się szczególnie powolna i pozbawiona skuteczności. Komitet, po pierwsze, wyraża wątpliwości co do szerokiej swobody uznania pozostawionej Komisji w odniesieniu do podjęcia decyzji o konieczności przeprowadzenia dochodzenia. Następnie, jeśli chodzi o czas trwania postępowania, w przeciwieństwie do tego, co twierdzi Komisja, nie zostało ono w nowym wniosku skrócone. Jego całkowity możliwy czas trwania nadal wynosi 12 miesięcy. Okres ten wydaje się bardzo długi, mając na uwadze, że w wielu przypadkach, a przede wszystkim w przypadkach, gdy Komisja wszczyna postępowanie wyjaśniające z własnej inicjatywy, dysponuje już ona pewną liczbą informacji i często podjęła już temat w istniejącej przestrzeni dialogu z państwami trzecimi. Komitet rozumie również fakt, że postępowanie wyjaśniające byłoby zawieszane na czas ewentualnych negocjacji handlowych. Niemniej z uwagi na czas trwania negocjacji handlowych i ich wdrażania, uważa, że byłoby pożądane określenie długości terminu zawieszenia, który nie powinien przekraczać dwóch lat.

4.5 Komitet uważa, że to, iż postępowanie wyjaśniające może zakończyć się jedynie korektą cen na poziomie 20 % w przypadku umów o wartości powyżej 5 000 000 EUR – przy czym przepisowi temu towarzyszy znaczna liczba wyjątków – jest niewystarczające i pozbawia rozporządzenie skuteczności.

4.6 Komitet wyraża ubolewanie, że w nowym rozporządzeniu uchyla się art. 85 i 86 dyrektywy 2014/25/UE, jako że przepisy te są ambitne i bardziej zgodne z celem uwzględniania zrównoważonego rozwoju ze względu na to, że obejmują wymiar społeczny i środowiskowy. Komitet uważa poza tym, że należałoby poświęcić większą uwagę możliwościom włączenia pewnych elementów tych artykułów do aktualnego wniosku dotyczącego rozporządzenia.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽⁸⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie międzynarodowych zamówień publicznych, przyjęta w dniu 28 maja 2008 r., sprawozdawca Henri Malosse (Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 32).

⁽⁹⁾ Zob. przypis 3.