



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 21.3.2012 г.
SWD(2012) 58 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА**

**относно достъпа на стоки и услуги от трети държави до вътрешния пазар на
обществени поръчки на Съюза и за определяне на процедури за подпомагане на
преговорите относно достъпа на съюзни стоки и услуги до пазарите на обществени
поръчки на трети държави**

{COM(2012) 124 final}
{SWD(2012) 57 final}

Отказ от правна отговорност: Настоящото обобщение е обвързващо само за службите на Комисията, участвали в изготвянето му, и не предопределя окончателната форма на което и да е от решенията, които Комисията ще вземе.

История на досието

При възлагането на обществени поръчки обществените органи изразходват парите на данъкоплатците за изпълнението на обществени покупки и инвестиционни решения. Обществените поръчки се разглеждат като важен двигател на публичните политики. От икономическа гледна точка значителен дял от потоците в световната търговия са свързани с обществените поръчки. Стоките и услугите, закупени от публичните органи, представляват около 17 % от БВП на ЕС. Обществените поръчки са от значение за най-малко 22 ключови пазара на стоки и услуги, на които клиентите са изключително или предимно публични купувачи или на които големите клиенти са основно публични органи. Като цяло оборотът на предприятията, които търгуват на тези пазари, надхвърля 25 % от БВП на ЕС, като те създават около 31 милиона работни места.

При воденето на преговори с трети държави ЕС подкрепя широкото отваряне на международните пазари на обществени поръчки. При все това предприятията от ЕС се сблъскват с неравностойни конкурентни условия, с което значително се ограничават техните възможности за бизнес, тъй като много търговски партньори не са склонни да продължат да допускат повече международна конкуренция на пазарите си за обществени поръчки.

Консултации със заинтересованите страни

Настоящият доклад за оценка на въздействието е подготвен въз основа на становищата, изразени от широк кръг заинтересовани страни, включително държавите членки, представители на гражданското общество, на сектора и неправителствените организации. Тези мнения бяха събрани в резултат на организираните от Комисията допитване в интернет, публично изслушване и други форми на консултация. Участниците в допитването в интернет посрещнаха като цяло добре инициативата на Европейската комисия и се съгласиха с представянето на съществуващите проблеми, но изразиха различни мнения относно избора на варианти на действие. Значително мнозинство от заинтересованите страни изглежда подкрепя законодателна инициатива, докато малцинството от участниците предпочитат да не се предприемат никакви действия. Също така съществуват различни становища относно това какво трябва да се направи в законодателен план. Въпреки че беше изразена широка подкрепа за законодателен вариант, изложен като подход А¹, значителен брой участници се изказаха в подкрепа на алтернативно действие, различно от подход А и Б². Следва да се отбележи, че подход Б също получи подкрепа от значителен брой участници, макар да е най-малко предпочитаният вариант за законодателни действия.

¹ Подход А: от възложителите на ЕС ще се изисква по принцип да изключват от участие в тръжни процедури стоки, услуги и предприятия от трета държава, които не са обхванати от международните задължения на ЕС.

² Подход Б: след уведомяване на Комисията възложителите на ЕС ще имат възможността да решат дали да изключат стоки, услуги и предприятия от трета държава, които не са обхванати от международни задължения на ЕС. Освен това Комисията ще разполага със специални инструменти за провеждане на запитванията относно достъпа до пазара на стоки, услуги и предприятия на ЕС и да налага ограничителни мерки за стоки и услуги с произход от трети държави, когато съюзни стоки, услуги и предприятия нямат достатъчен достъп до пазара на обществени поръчки на тези страни.

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

1.1. Ограничен достъп до световните пазари за обществени поръчки

Обществените поръчки не са включени в споразуменията ГАТТ и ГАТС, които регулират световната търговия със стоки и услуги. Високо развитите страни, сред тях ЕС и 14 други държави (включително САЩ, Канада, Япония и Корея), са страни по Споразумението на СТО относно държавните поръчки (СДП). Те се задължават да отворят взаимно пазарите си за някои видове покупки над определена стойност, извършвани от определени публични органи. ЕС и други страни като Корея или Чили също се задължиха да отворят пазарите си за обществени поръчки посредством споразумения за свободна търговия (ССТ), подписани извън СТО.

ЕС е пряко заинтересован от отварянето на пазарите за обществените поръчки в световен план, но в действителност само 25 % от оспорваните пазари за обществени поръчки са предмет на ангажимент, поет в рамките на СДП или на споразумения за свободна търговия. Въпреки че само 5 млрд. EUR от износа на ЕС (0,4 % от общия износ на ЕС) се осъществява в рамките на СДП/ССТ, отварянето на пазарите за обществени поръчки има отношение към други 5 млрд. EUR от европейския износ, който се реализира на пазарите за обществени поръчки на страни, които не са поели международни ангажименти, и засяга като цяло международната търговия на 22 отделни промишлени пазара, чийто оборот се равнява на 25 % от БВП на ЕС и създават около 31 милиона работни места. Общо, повече от 50 % от оспорваните пазари за обществени поръчки са затворени чрез протекционистки мерки като например механизми за ценови преференции или изисквания за използване на местни продукти. Освен това около 25 % са на практика отворен, но могат да бъдат затворени по всяко време. В резултат на това износ на ЕС в размер на около 12 млрд. EUR остава неоползотворен. Освен това ЕС досега няма споразумения за обществени поръчки със страни като Китай и Индия, въпреки че понастоящем води преговори с тях за осигуряване на достъп до пазарите им.

Отварянето на пазарите за обществени поръчки се възпрепятства от силни национални интереси, които във високо развитите икономики са провокирани от натиска, упражняван на местно равнище, а в нововъзникващите икономики — от необходимостта от технологично наваксване.

1.2. ЕС не разполага с механизъм, с което да упражни натиск при преговорите за насърчаване на глобализацията на обществени поръчки

В сравнение с други държави, които са страни по СДП, ЕС е поел сериозни ангажименти относно достъпа до пазара си за обществени поръчки. В резултат на това съществуващото положение отговаря на стратегическите икономически интереси на много от страните по СДП. Също така, тъй като СДП не е част от многостранни търговски преговори, достъпът до пазара по отношение на обществените поръчки може да бъде разглеждан само в рамките на преговори конкретно за достъп до обществени поръчки (а не във връзка с преговори за по-ниски тарифи, например). Освен това фактът, че няколко важни договора бяха възложени във връзка с поръчки, които не са обхванати от международни задължения, създаде впечатлението, че пазарът за обществени поръчки на ЕС е отворен, дори повече отколкото го налагат поетите международни задължения.

1.3. Някои държави членки предприемат национални мерки за регулиране на достъпа до техните обществени поръчки

В този контекст няколко държави членки са предприели мерки за регулиране на достъпа до техните обществени поръчки. Други информираха Комисията неофициално, че възнамеряват да направят това. Тъй като регулирането на достъпа до пазара за обществени поръчки на ЕС за доставчици от трети държави безспорно попада в изключителната компетентност на ЕС за общата търговска политика, държавите членки нямат право еднолично да приемат законодателни актове в тази област.

На практика поради липсата на насоки или законодателство на ЕС относно достъпа на чуждестранни участници на пазара на ЕС за обществените поръчки, възлагащите органи в ЕС са объркани, когато се опитват да тълкуват обхвата на международните задължения на ЕС в областта на обществените поръчки. Вследствие 28 % от всички обявления за възложени поръчки съдържат погрешни оценки относно това дали поръчката е предмет на СДП, което създава погрешна представа у чуждестранните участници в търга.

1.4. Общи проблеми

Като цяло повечето пазари за обществени поръчки в трети страни остават затворени за предприятия от ЕС, които са лишени от възможността да реализират износ за около 12 млрд. EUR. Ако трети държави биха се съгласили да премахнат протекционистките си мерки само в секторите, в които те имат приоритетни стратегически интереси, това би отворило достъп за износа за ЕС в размер на 4 млрд. EUR. По този начин се ограничават възможностите на дружествата от ЕС да реализират икономии от мащаба. В допълнение, предприятията от ЕС, които доставят стоки и услуги в 25 % от пазарите за обществени поръчки, които са *de facto* отворени, във всеки един момент могат да бъдат изправени пред протекционистки мерки.

Действащите протекционистки политики могат да объркат инвестиционни решения и да доведат до изкуствено изместване на работни места извън ЕС. Същото важи за трансфер на технологии, който се извършва поради причини, свързани с промишлената политика (например провежданата от Китай политика за насърчаване на местните иновации), отколкото поради чисто търговски съображения. В средносрочен план проблемите с достъпа може да засегнат дори секторите, в които ЕС има конкурентни предимства, за да се заобикалят съществуващите бариери (напр. фармацевтичната промишленост).

Предприятията, стоките и услугите на ЕС не се ползват от равнопоставени условия на конкуренция. Разгледано по отрасли, китайските строителни компании и японските железници получиха възможността да продават на възлагащите органи на ЕС, но продажбите в обратна посока са невъзможни. В много случаи предприятия, ползващи се с държавна подкрепа (например от Русия и Китай), представят оферти с необичайно ниска цена.

1.5. Анализ на субсидиарността

Въпросът за субсидиарността не стои в контекста на тази инициатива, тъй като правилата и преговорите за достъп до пазара за обществени поръчки на ЕС попадат в обхвата на общата търговска политика, която е от изключителната компетентност на ЕС съгласно член 207 от ДФЕС. Следователно всяко действие за установяване на рамка за прилагане на международно търговско споразумение трябва да бъде предприето на равнището на ЕС.

2. ЦЕЛИ

Лоялната конкуренция и достъпът до пазарите на обществени поръчки са ключови инструменти за икономически растеж и създаване на работни места, по-специално в контекста на настоящата икономическа криза. На този фон настоящата законодателна инициатива ще служи като двигател за по-нататъшно отваряне на пазарите за обществени поръчки в трети страни с цел да се подобрят икономическите възможности за предприятията от ЕС.

Счита се, че инициативата ще: подобри конкурентоспособността на дружествата от ЕС, както в ЕС, така и в международен план; ще даде тласък на дейността на МСП на международните пазари в условията на глобализирана икономика; ще увеличи заетостта и ще насърчи иновациите в ЕС. Тези общи цели бяха сведени до специфични и оперативни цели в оценката на въздействието. Специфичните цели включват: стимулиране на износа на европейски стоки и услуги на пазарите на обществени поръчки извън ЕС, което ще позволи на ЕС да оказва повече натиск в международните преговори относно обществените поръчки; увеличаване на правната сигурност по отношение на достъпа на трети страни до пазара за обществени поръчки на ЕС и гарантиране спазването на ангажиментите в областта на обществените поръчки, които други страни са поели към ЕС като част от международни споразумения.

3. ВАРИАНТИ ЗА ПОЛИТИКА

3.1. Базов сценарий: „без промяна“ (вариант 1)

Базовият сценарий показва как описаните проблеми по всяка вероятност ще продължат да нарастват, ако ЕС не предприеме допълнителни действия. При този сценарий ЕС не предприема нови действия; настоящата правна рамка на ЕС и съответните практики биха останали непроменени и ЕС продължава да договаря допълнителен пазарен достъп (присъединяване на Китай към СДП, ССТ с Индия и Япония, двустранно отваряне на пазарите за обществени поръчки със САЩ) и да разчита в голяма степен на действащите задължения за отваряне на пазара, поети по силата на СДП или ССТ, и на бъдещи ангажименти. В действителност обаче съществува значителна несигурност относно степента и скоростта на напредък в настоящите преговори за пазарния достъп в рамките на СДП и относно резултатите от водените двустранни преговори.

3.2. Незаконодателен вариант (вариант 2):

3.2.1. Необвързващи правни разпоредби и механизъм за уреждане на спорове/механизъм при нарушения (вариант 2А)

Съгласно този вариант Комисията ще уточни в обяснителни документи обхвата на международните ангажименти на ЕС и ще предостави насоки относно прилагането на съществуващите инструменти като членове 58 и 59 от Директива 2004/17/ЕО (възложители в секторите на водоснабдяването, енергетиката и транспорта). Комисията също така ще разгледа възможността за по-активно използване на съществуващите инструменти, като процедурите за нарушение и съществуващи механизми за уреждане на спорове в рамките на СТО/ССТ, когато търговските партньори са в нарушение на задълженията си.

3.2.2. Засилване на водените преговори (вариант 2Б)

Съгласно този вариант ЕС ще насърчава последователно търговските си партньори да се присъединят към СДП; ще настоява за включването на глави относно обществените поръчки във всички споразумения за свободна търговия (и ще отвори наново

преговорите за митническия съюз с Турция, за да се добави глава за обществените поръчки); ще започне нови преговори и ще разшири допълнително главите относно обществените поръчки в съществуващите споразумения за свободна търговия (Чили, Мексико).

3.3. Законодателен вариант с надзор от страна на Европейската комисия (вариант 3)

С този законодателен вариант ще се определи и регламентира достъпът до обществени поръчки, които са или не са обхванати от международните ангажименти на ЕС, и ще се установяват „правила за произхода на поръчката“ (ППП), съгласно които се определя произходът на стоките и услугите. В отговор на изразените от НПО опасения ще се предостави пълен достъп на стоки и услуги от най-слабо развитите страни. Извън тези основни елементи три алтернативни подхода могат да бъдат открити на законодателно равнище, които са описани във варианти 3А, 3Б и 3В.

3.3.1. Подход, основаващ се на цялостно ограничаване на равнището на ЕС на достъпа на обществени поръчки, които не са обхванати от международни задължения (вариант 3А)

При този подход възложителите на държавите членки ще трябва по принцип да изключват стоки, услуги и предприятия от трета държава, които не са обхванати от международните ангажименти на ЕС. За да се избегнат обаче пречки пред осигуряването на стоки и услуги, които не са налични в ЕС и/или са необходими при спешни ситуации и/или във връзка с важни причини от общ интерес, със законодателната инициатива се установят правни изключения от задължението да се изключват необхванати стоки и услуги, а на Комисията се предоставя възможността да издава допълнителни дерогации чрез отмяна на задължения, когато това се налага при специални обстоятелства.

3.3.2. Подход, основан на индивидуални решения на възложителите на ЕС, и механизъм на Комисията в случай на възлагане на поръчка за необхванати стоки и услуги (вариант 3Б)

3.3.2.1. На равнището на държавите членки: решения на отделните възложители под надзора на Европейската комисия (3Б1)

При възлагане на поръчка за необхванати стоки и услуги възложителите от ЕС ще имат възможността да приемат или да изключват от участие в тържния процес доставчиците на стоки или услуги с произход от трети страни. Преди да вземат решение да изключат чуждестранни оферти, възложителите трябва да уведомят за това Комисията (посредством обявлението за обществена поръчка). Това би позволило на Комисията да наблюдава ситуацията и да гарантира съгласуваност в целия ЕС.

3.3.2.2. На равнището на ЕС: механизъм на Комисията (3Б2)

Ако се установят трудности и/или конкретни оплаквания във връзка с пазарния достъп, Комисията ще вземе решение да започне разследвания за протекционистки мерки и други търговски бариери, наложени на доставчиците от ЕС или на оферти в трети страни. Комисията може да (1) покани търговските партньори да започнат преговори с цел да се премахнат съществуващите пречки пред търговията, и/или да поеме реципрочни задължения за пазарен достъп, за да осигури достъп до пазарите на обществени поръчки на другата страна и (2) наложи ограничителни мерки срещу оферти с произход от тези трети страни, ако съответният търговски партньор откаже да участва в преговорите.

3.3.3. *Вариант 3В: Вариант, при който възложителите допускат компании, стоки и услуги, които не са обхванати от международните ангажименти на ЕС, след като уведомят за това Комисията, и възможност Комисията да налага достъп до пазара за обществени поръчки на ЕС*

При този вариант възложителите могат, след като получат съгласието на Комисията, да допуснат за участие предприятия, стоки и услуги, които не са предмет на международни ангажименти за осигуряване на пазарен достъп. За целта те трябва да оповестят в обявлението за поръчка готовността си да допуснат до участие такива дружества, стоки и услуги и ако действително получат предложения за такива стоки и услуги, тогава ще трябва да уведомят Комисията. Комисията ще вземе решение на базата на „значителна реципрочност“ в срок от 6—8 седмици.

3.4. **Законодателен подход без надзор от Европейската комисия (разширяване на обхвата на член 58 за цялото приложно поле на директивите)**

За да се избегне създаването на допълнителни задължения за възлагащите органи да уведомяват Комисията, обхватът на разпоредбите на член 58 и 59 ще бъде разширен, за да включи възлагането на услуги и строителство, както и ръководени от публичното право институции, централни и местни органи. Насоки за прилагането на тези членове ще бъдат предоставени посредством обяснителни документи (съгласно вариант 2). Основните елементи на тази инициатива са същите като на вариант 3.

3.5. **Вариант 5: „избери „Направено в Европа“**

За да се осигурят равностойни конкурентни условия с основните търговски партньори като САЩ и Китай, ЕС би могъл да създаде система от ценови преференции, оскъпяващи необхванатите от международни задължения поръчки с 25 %, подобно на съществуващите политики „избери американското“/„избери китайското“. По този начин обаче ЕС би дал мълчаливо одобрение на различните механизми на ценови преференции, които се използват в целия свят и против които Съюзът категорично се обявява. Затова този вариант следва да бъде отхвърлен от самото начало и няма да бъде анализиран.

3.6. **Вариант 6: коригиране на нелоялни „необичайно ниски оферти“ (допълнителен вариант)**

Към посочените по-горе варианти може да се добави опция, която ще има за цел да се отстранят проблемите, свързани с предлагането от доставчици от някои трети страни на оферти с (много) ниски цени, тъй като получават субсидии или се възползват от други практики на нелоялна конкуренция.

4. **ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

Въздействието на всеки вариант се оценява, като се отчита набор от 9 критерия, включително въздействието върху търговските потоци, упражняването на влияние върху търговските партньори в международните преговори и отражението върху административната тежест.

Тези въздействия трябва да бъдат измервани на фона на евентуално увеличение на износа от 4 млрд. EUR (което представлява около 60 000 работни места), ако допуснем, че 12-те най-големи търговски партньори извън ЕС отворят пазарите си за обществени поръчки в секторите, в които те имат съответно приоритетни интереси в ЕС. При определяне на ефективността на всеки вариант разходите за всеки от тях ще бъдат сравнени с този показател. Възможността от ответни мерки от търговски партньори

също следва да се вземе предвид при измерване на разходите и ползите от всеки от предвидените варианти.

Вариант 1 (базов сценарий) и вариант 2Б (по-нататъшни преговори) се очаква да доведат до 1 млрд. EUR от допълнителен износ (12 000—18 000 работни места).

При вариант 2А (правна яснота и засилено използване на съществуващите механизми) засилването прилагане на съществуващите ограничения, предвидени в Директива 2004/17/ЕО (член 58.2), вероятно ще се отрази основно върху изясняването на правилата и постигането на правна яснота. Предоставянето на насоки относно обсега на обхванатите и необхванатите от международни задължения поръчки наистина повишава правната сигурност, когато се отхвърлят оферти на чуждестранни стоки и услуги по време на тръжните процедури. Вариант 2А не се очаква да има никакво значително въздействие върху другите критерии.

Вариант 3А (общо ограничение на достъпа за необхванатите от международни задължения обществени поръчки на равнище на ЕС) следва значително да подобри правната сигурност, тъй като ще се избегнат проблемите, причинени от неправилното прилагане на симетрични клаузи за реципрочност. На голяма част от засегнатите пазари за обществени поръчки ще могат да се прилагат ограничения, но изключения ще се прилагат вероятно при доставката на гориво, фармацевтични продукти, медицинско оборудване и компютри. Потенциалното въздействие върху търговските потоци е от съществено значение, тъй като този вариант може да блокира вноса на стоки и услуги на стойност до 4 млрд. EUR. Той може да доведе до силни ответни реакции (1 млрд. EUR) и да окаже съществено влияние при преговори, но няма да повлияе съществено върху публичните финанси и да породи голяма административна тежест.

При вариант 3Б (отделните възложители, под надзора на Европейската комисия, могат да отхвърлят някои оферти от трети страни (3Б1) и механизмът на Комисията да провежда запитвания относно пазарния достъп в трети страни на съюзни стоки, услуги и дружества (3Б2), ще се осигури по-висока степен на правна сигурност, тъй като Комисията ще има последната дума по отношение на евентуалните дискриминационни мерки. Този вариант ще засегне всички важни сектори на икономиката. Предложението би могло реалистично да доведе до отваряне на пазари за допълнителен износ на стойност 4 милиарда евро и до създаването на 60 000 работни места. Той предлага малко по-добра възможност за оказване на натиск при провеждането на преговори в сравнение с вариант 3А, тъй като при вариант 3Б2 натискът може да бъде упражнен върху приоритетните интереси на трети страни. Рискът от ответни действия при този вариант е ограничен, тъй като затварянето на пазара за обществени поръчки на ЕС ще бъде ограничено и ще засегне само определени страни. Въздействието върху публичните финанси ще бъде ограничено, но административната тежест върху възлагащите органи, предприятията и дори Европейската комисия ще бъде сравнително голяма поради изискването за уведомяване в срок от 6—8 седмици.

Варианти 3В и 4 ще породят подобен ефект като вариант 3А. При все това, вариант 3В би причинил най-голямата административна тежест от всички варианти (уведомления вместо отмяна на задължения), а чрез вариант 4 спазването на международните задължения няма да се подобри колкото при варианти 3А или 3Б.

Вариант 6 (коригирането на нелоялни необичайно ниски оферти) ще бъде в допълнение към другите варианти и би засегнал само чуждестранни оферти. Въздействието върху административната тежест и публични финанси ще бъде незначително, но ще зависи от броя на случаите. Все пак, съществува риск от ответни действия, тъй като дружествата,

изключени въз основа на необичайно ниски оферти, най-вероятно ще са държавна собственост.

5. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Предложените варианти на политика бяха сравнени въз основа на тяхното въздействие върху набелязаните цели и въз основа на тяхната ефективност.

Вариант 1 не води до постигане на целите и следователно се разглежда само като базов сценарий, използван за сравняване на другите варианти на политиката. Вариант 2 ще доведе само до частично изпълнение на набелязаните цели (по отношение на подобряване на правната сигурност и достъпа до пазарите на трети страни) и има най-малко предимства по отношение на ефективността, ефикасността и съгласуваността. Варианти 3А, 3В и 4 постигат набелязаните цели, но не са ефикасни, поради разходите в отговор на ответни действия, които могат да провокират, както и проблеми за веригите за доставка на европейски предприятия в САЩ и Китай. Вариант 3В създава значителна административна тежест. Нито един от вариантите с изключение на вариант 6 не могат действително да коригират проблема с необичайно ниските оферти за стоки и услуги, предлагани от държавни предприятия. Най-вероятно е вариант 3Б да доведе в най-голяма степен до изпълнение на всички цели. Той осигурява и най-добри резултати по отношение на ефективността, ефикасността и последователността в сравнение с другите варианти на политиката. Затова се препоръчва да се следва вариант 3Б, допълнен с варианти 6 и 2Б.

6. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Комисията ще наблюдава спазването от страна на държавите членки и техните възлагащи органи на задълженията, предвидени в инициативата за външна политика в областта на обществените поръчки. Инициативата предлага набор от показатели за проследяване на постигането на всяка специфична цел, по-специално чрез мониторинг на:

- допълнителния износ, свързан с обществени поръчки,
- броя сектори (сред 22 избрани), които са били отворени в чужбина в сравнение със
- сегашния брой,
- разширяване на търговските потоци в областта на обществените поръчки,
- броя на започнатите от Европейската комисия разследвания,
- премахване на търговските бариери пред доставчиците на ЕС при възлагането в обществени поръчки в определени трети страни,
- промени в националното законодателство, за да се отразят международните задължения в областта на обществените поръчки.