



Брюксел, 9.9.2015 г.
COM(2015) 454 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**относно правилата за обществените поръчки във връзка с настоящата криза в
областта на убежището**

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**относно правилата за обществените поръчки във връзка с настоящата криза в
областта на убежището**

В настоящия момент Европейският съюз е изправен пред множество предизвикателства, породени от внезапния и стремглаво увеличаващ се поток от лица, търсещи убежище. Не на последно място, държавите членки трябва адекватно и бързо да посрещнат най-належащите нужди на търсещите убежище (жилищно настаняване, доставки и услуги).

В настоящото съобщение се прави общ преглед на възможностите, с които разполагат ангажираните с обществени поръчки субекти — и по-точно възлагащите органи¹ — бързо да осигуряват съответната инфраструктура (жилищно настаняване), доставки и услуги от първа необходимост.

Европейските правила в сферата на обществените поръчки осигуряват целия необходим инструментариум за задоволяване на тези потребности; уредбата се осигурява от сега действащата Директива 2004/18/ЕО² („Директивата“) и от най-новата Директива 2014/24/ЕС за обществените поръчки³. Срокът за транспониране на последната директива е 18 април 2016 г.; в момента тя се прилага само в онези държави членки, в които мерките за транспонирането ѝ вече са влезли в сила.

Настоящото съобщение е изготвено с оглед на Директива 2004/18/ЕО, но в него са посочени и специфичните за Директива 2014/24/ЕС особености, когато те са от значение с оглед на настоящата ситуация⁴.

С настоящото съобщение не се създават нови законодателни правила. То отразява разбирането на Комисията за Договорите, директивите за обществените поръчки и практиката на Съда на Европейския съюз (Съда). Следва да се отбележи обаче, че във всички случаи обвързващото тълкуване на правото на Съюза е прерогатив на Съда.

¹ Държавата, регионалните или местните органи, публичноправните организации или сдружения на един или няколко такива органа или една или няколко такива публичноправни организации.

² Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки, ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 114.

³ Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО, ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65.

⁴ Това се отнася особено за голямата промяна при правилата за услугите (вж. точка 1.3 по-долу) и за въвеждането на ускорена открита процедура (вж. точка 3 по-долу).

1. ОБХВАТ НА ПРАВИЛАТА НА СЪЮЗА ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

1.1. Инфраструктура — строителство

Инфраструктура (т.е. жилища) могат да се предоставят или чрез наемане на съществуващи сгради, които не се нуждаят от основен ремонт (т.е. строителство), или чрез ново строителство или преустройство на съществуващи сгради.

Наемането на **съществуващи сгради** не попада в обхвата на правилата за обществените поръчки (ср. член 16, буква а) от Директивата⁵). Ако има налични сгради за жилищно настаняване, то може да бъде осигурено без процедури за възлагане на обществени поръчки, като съществуващи на пазара сгради бъдат наети или съществуваща публична инфраструктура (например казарми, училища, спортни съоръжения) бъде предоставена за такива цели. Когато възникне необходимост от ново строителство, преустройство или изобщо адаптация на съществуващи сгради, може да се стигне до случаи на приложимост на правилата на Съюза за обществените поръчки⁶.

За да се прилага Директивата, прогнозната стойност на конкретния проект за строителство/ремонт/адаптация трябва да бъде по-голяма или равна на приложимия понастоящем праг от 5 186 000 EUR⁷. Това се отнася за всеки функционално независим проект. Ако една община възнамерява да реализира няколко различни проекта за жилищно настаняване, тя по принцип трябва да изчисли отделно стойността на всеки един проект, за да прецени дали прагът е достигнат. Не се допуска разделяне на проекти за строителство с цел те да не попаднат в приложното поле на Директивата (член 9, параграф 3 от Директивата).

Под този праг приложими са националните закони. Независимо от това основните принципи на правото на Съюза в тази област — недискриминация на основата на националност, равно третиране и прозрачност, се прилагат винаги когато при конкретния проект има сигурен трансграничен интерес⁸.

⁵ Ср. също с член 10, буква а) от Директива 2014/24/ЕС.

⁶ Член 1, параграф 2, буква б) от Директивата и член 2, параграф 6 от Директива 2014/24/ЕС относно определението за обществени поръчки за строителство.

⁷ Приложимите прагове и тяхната равностойност в националните валути на държавите членки, които не използват еврото, се преразглеждат на всеки две години, като се прилага изцяло математическа методология, посочена пряко в самите директиви за обществените поръчки. Следващите ревизирани прагове ще влязат в сила от 1 януари 2016 г.

⁸ Дали при дадена обществена поръчка е налице или не „сигурен трансграничен интерес“ се определя отделно за всеки случай въз основа на анализ на различни фактори; вж. тълкувателното съобщение на Комисията относно правото на Общността, приложимо към обществените поръчки, които не са или не са изцяло предмет на разпоредбите на директивите за обществените поръчки, ОВ С 179, 1.8.2006 г., стр. 2–7, развито по-нататък в неотдавнашната съдебна практика на Съда на Европейския съюз. Вж. например точка 46 от решението на Съда от 11 декември 2014 г. по дело C-113/13, и съдебната практика, към която препраща то.

1.2. Доставки

Пристигането на голям брой търсещи убежище лица налага също така спешното организиране на доставки (например на палатки, контейнери, дрехи, завивки, легла, храни).

Директивата се прилага за всички **обществени поръчки за доставки**, възложени от възлагащ орган⁹, стига прогнозната им стойност да е по-голяма или равна на приложимия праг, т.е. 134 000 EUR или 207 000 EUR¹⁰, в зависимост от това за какъв възлагащ орган става въпрос¹¹.

Под тези прагове приложими са националните закони. Гореспоменатите основни принципи на правото на Съюза се прилагат при същите условия като за поръчките за строителство.

1.3. Услуги

И на последно място, пристигането на търсещи убежище лица налага и предоставянето на услуги (например почистване, медицинско обслужване, изхранване, сигурност).

При поръчките за услуги правилата на сега действащата директива и на Директива 2014/24/ЕС коренно се различават.

Съгласно Директива 2004/18/ЕО услугите попадат изцяло в приложното ѝ поле само ако са изрично посочени в нея¹². Сред тази категория услуги тези, които по-специално могат да бъдат необходими на лицата, търсещи убежище, са

⁹ В специални случаи са възможни и изключения, както е посочено в Директивата.

¹⁰ Вж. бележка под линия 7.

¹¹ По-ниският праг се прилага за поръчки за доставки, възложени от централни органи на държавното управление (напр. министерства), които са посочени в приложение IV към Директивата, докато по-високият праг се прилага за поръчки за доставки, възложени от всички останали органи, включително регионални и местни органи.

¹² Приложение II А към Директивата: услуги по поддръжка и ремонт, услуги, свързани със сухопътен транспорт, услуги по въздушен превоз, превоз на поща, услуги, свързани с далекосъобщения, финансови услуги, компютърни и свързани с тях услуги, услуги, свързани с научноизследователска и развойна дейност, счетоводни и одиторски услуги, водене на книги, услуги по проучване на пазара и изследване на общественото мнение, консултантски услуги по управление, архитектурни и инженерингови услуги, рекламни услуги, услуги по почистване на сгради и управление на недвижими имоти, издателски услуги и услуги по печат, услуги по събиране и третиране на отпадъци, включително канализационни води (уточнени по-подробно с помощта на техните номера по CPV).

автобусният транспорт и услугите за почистване. По отношение на всички останали услуги, различни от изрично посочените, в Директивата¹³ се изисква само *ex post* прозрачност¹⁴ и прилагане на разпоредбите, уреждащи техническите спецификации.

Поръчките за услуги попадат в приложното поле на Директивата, когато бъдат достигнати същите прагове, както при поръчките за доставки. Освен това, ако при поръчките за услуги има сигурен трансграничен интерес, по отношение на тях се прилагат основните принципи на правото на Съюза, при същите условия, както при поръчките за строителство¹⁵.

Директива 2014/24/ЕС по принцип е изцяло приложима за всички услуги. Независимо от това за „социални и други специфични услуги“ се прилагат специални правила за обществени поръчки¹⁶ — т.нар. „облекчен режим“¹⁷. В рамките на предоставянето на услуги на лицата, търсещи убежище, облекченият режим може да бъде приложен например по отношение на изхранването, здравните и социалните услуги. Някои услуги са изцяло изключени от приложното поле на Директива 2014/24/ЕС. При определени условия това се отнася за услугите по аварийно-спасителни операции и услугите за превоз на пациенти с линейка¹⁸.

По принцип Директива 2014/24/ЕС ще се прилага от същия праг като предвидения в предишната директива¹⁹. За услугите, попадащи в обхвата на облекчения режим, приложимият праг е определен на 750 000 EUR²⁰.

¹³ Посочени неизчерпателно в приложение II Б към Директивата (приложението съдържа общата категория „Други услуги“).

¹⁴ Тоест изпращане на обявление до *Официален вестник на Европейския съюз* за информация или публикуване след възлагане на поръчката.

¹⁵ Под съответния праг за услугите, изрично посочени в приложение II А, и над и под праговете за всички останали услуги.

¹⁶ Членове 74 —77 от Директива 2014/24/ЕС; тези услуги са изрично посочени в приложение XIV към Директива 2014/24/ЕС: услуги, свързани със здравеопазване, социални и подобни дейности; административни, социални, образователни, здравни и културни услуги; услуги по задължително обществено осигуряване; услуги, свързани със социална защита; други обществени, социални и персонални услуги; религиозни услуги; хотелиерски и ресторантьорски услуги; правни услуги; други административни услуги и услуги на държавното управление; услуги на държавното управление за обществото като цяло; услуги, свързани със затвори, услуги по опазване на обществената сигурност и услуги по аварийна безопасност; услуги по разследване и охранителни услуги; международни услуги; пощенски услуги (уточнени по-подробно с помощта на техните кодове по CPV).

¹⁷ Съображение 28 от Директива 2014/24/ЕС.

¹⁸ Член 10, буква з) от Директива 2014/24/ЕС.

¹⁹ По-ниският праг се прилага за поръчки за услуги, възложени от централни органи на държавно управление, докато по-високият праг се прилага за поръчки за услуги, възложени от всички останали възлагащи органи, включително регионални и местни органи.

Облекченият режим задължава възлагащите органи да осигурят публичност на равнището на ЕС и преди, и след възлагането на поръчката, както и да спазват някои основни процедурни задължения (по-специално да гарантират спазването на принципа на недискриминация). Процедурите за възлагането на тези категории услуги се уреждат от националното право. Общите принципи на правото на Съюза се прилагат към тези услуги за поръчки на стойност под определения праг, при условие че те представляват сигурен трансграничен интерес²¹.

2. ИЗБОР НА ПРОЦЕДУРИ И СРОКОВЕ СЪГЛАСНО ПРАВИЛАТА НА ЕС ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

2.1. Общи положения

За поръчките, попадащи в приложното поле на Директивата, възлагащият орган има избор дали да възложи поръчката в съответствие с открита или ограничена процедура (член 28 от Директивата)²². Минималният срок за представяне на оферта в открита процедура е 52 дни, като той може да бъде съкратен до 40 дни, ако се използват електронни средства (член 38 от Директивата). При ограничената процедура общоприложимите срокове са 37 дни за представяне на заявление за участие и още 40 дни за представяне на оферта, след като възлагащият орган е избрал кои са допуснатите до представяне на оферта (член 38, параграф 3 от Директивата; тези срокове могат да бъдат определени, съответно, на 30 и 35 дни, когато се използват електронни средства²³).

При откритите процедури, попадащи в приложното поле на Директива 2014/24/ЕС, приложимият срок за представянето на оферти е 35 дни²⁴. По отношение на ограничените процедури в Директива 2014/24/ЕС се предвижда срок от 30 дни за подаването на заявления за участие, последван от друг 30-дневен срок за представянето на офертите²⁵. Ако в националното законодателство е предвидена такава възможност, последният срок може да бъде обект на договаряне между нецентралните възлагащи органи, например регионалните и местните органи, и

²⁰ Този праг ще остане непроменен и след 1 януари 2016 г., тъй като няма да бъде ревизиран за разлика от останалите прагове.

²¹ В съображения 114 — 117 от Директива 2014/24/ЕС се съдържат известни разяснения във връзка с това понятие, по-специално в контекста на облекчения режим.

²² Процедурите на договаряне с предварително публикуване на обявление за поръчка или състезателните диалози вероятно не биха представлявали интерес в този контекст, тъй като условията за тяхното използване не могат да бъдат изпълнени в ситуацията, визирана от настоящото съобщение.

²³ Член 38, параграфи 5 и 6 от Директивата.

²⁴ Член 27 от Директива 2014/24/ЕС.

²⁵ Член 28 от Директива 2014/24/ЕС.

участниците в процедурата; ако не може да се стигне до споразумение, може да се приложи минимален срок от 10 дни²⁶.

2.2. Неотложни обстоятелства

Ако неотложни обстоятелства налагат това, в директивата е предвидено значително съкращаване на общоприложимите срокове. При такива случаи възлагащите органи могат да използват „ускорена ограничена процедура“, при която срокът за подаване на заявления за участие е 15 дни, а срокът за подаване на оферти — 10 дни²⁷. Така се осигурява възможност за бързо възлагане на поръчката.

Тази процедура е запазена и в Директива 2014/24/ЕС²⁸, като в допълнение е въведена и „ускорена открита процедура“, като е предвидено, че срокът за подаване на оферти може да бъде съкратен на 15 дни в случай на надлежно обосновани неотложни обстоятелства²⁹.

Използването на „ускорена ограничена процедура“ предполага прилагането на един минимум по отношение на еднаквото третиране и прозрачността, който дава възможност да се гарантира наличието на известна конкуренция дори при неотложни обстоятелства. В много случаи евентуално би било възможно необходимите поръчки да бъдат възложени, като се използват подобни „ускорени ограничени процедури“ (или — в съответствие с Директива 2014/24/ЕС — „ускорени открити процедури“).

3. ПРОЦЕДУРА НА ДОГОВАРЯНЕ БЕЗ ПУБЛИКУВАНЕ НА ОБЯВЛЕНИЕ ЗА ПОРЪЧКА ПРИ ИЗКЛЮЧИТЕЛНО НЕОТЛОЖНИ ОБСТОЯТЕЛСТВА

Чрез „процедурата на договаряне без публикуване на обявление за поръчка“ правото на Съюза осигурява допълнителен инструмент, чрез който да се даде възможност за възлагане на поръчки за посрещане на нуждите на търсещите убежище и при изключително спешни случаи.

Възлагащите органи могат да възлагат обществени поръчки чрез процедура на договаряне без публикуване на обявление за поръчка *„доколкото това е строго необходимо, когато при възникване на изключително неотложни обстоятелства, предизвикани от събития, които възлагащият орган не е могъл да предвиди, не може да бъде спазен срокът за провеждане на открита или ограничена процедура, или на процедура на договаряне с публикуване на обявление за поръчка. Обстоятелствата, предявени с цел обосноваване на изключителната спешност, в*

²⁶ Член 28, параграф 4 от Директива 2014/24/ЕС.

²⁷ Член 38, параграф 8 от Директивата.

²⁸ Член 28, параграф 6 от Директива 2014/24/ЕС.

²⁹ Член 27, параграф 3 от Директива 2014/24/ЕС.

никакъв случай не трябва да се дължат на възлагащия орган.“ (Член 31, параграф 1, буква в) от Директивата³⁰).

Тъй като в този случай възлагащите органи използват дерогация от основния принцип на Договора по отношение на прозрачността, Съдът на Европейския съюз изисква използването на тази процедура да бъде наистина по изключение. Всички условия трябва да бъдат изпълнени кумулативно, като тълкуването им трябва да бъде ограничително (вж. например дело C-275/08, Комисията срещу Германия, и дело C-352/12, Consiglio Nazionale degli Ingegneri). „Процедурата на договаряне без публикуване на обявление за поръчка“ дава възможност на възлагащите органи да се договарят пряко с потенциалните изпълнители; тя не предвижда възможност за пряко възлагане на предварително избран стопански субект, освен ако субектът, способен да спазва наложените от изключително извънредните обстоятелства технически изисквания и срок, е само един.

Всеки възлагащ орган трябва да прецени дали са изпълнени условията за използване на подобна „процедура на договаряне без предварително публикуване на обявление за поръчка“. Той трябва да мотивира избора си на подобна процедура в отделен доклад³¹. При оценката на всеки конкретен случай трябва да бъдат изпълнени кумулативно следните критерии:

3.1. „Събития, които възлагащият орган не е могъл да предвиди“

В много държави членки броят на лицата, търсещи убежище, се увеличи значително за сравнително кратък период от време.

По принцип може да се очаква, че даден възлагащ орган не е знаел и не би могъл да знае достатъчно по-рано за какъв брой търсещи убежище лица ще трябва да се погрижи. Следователно конкретната необходимост дадена община да предостави жилища, стоки или услуги на търсещите убежище не би могла да се прогнозира предварително и поради това би представлявала за въпросната община събитие, които не е могло да бъде предвидено.

3.2. Изключително неотложни обстоятелства, поради които общоприложимите срокове не могат да бъдат спазени

Извън всякакво съмнение е, че най-належащите нужди на търсещите убежище, пристигащи в различните държави членки (настаняване в жилища, доставки и услуги), трябва да бъдат посрещнати възможно най-скоро.

Преценка за това дали специфичните обстоятелства водят до невъзможност да се спазят и без това изключително кратките срокове на ускорената ограничена

³⁰ Принципно същата разпоредба се съдържа в член 32, параграф 2, буква в) от Директива 2014/24/ЕС.

³¹ Член 43, буква е) от Директива 2004/18/ЕО и член 84, параграф 1, буква е) от Директива 2014/24/ЕС.

процедура (или ускорената открита процедура, предвидена в Директива 2014/24/ЕС), ще трябва да се прави поотделно за всеки конкретен случай.

Както е изяснено в практиката на Съда³², в случай на позоваване на наличието на изключително неотложни обстоятелства, съответната нужда от изпълнение на поръчка трябва да бъде удовлетворена незабавно. Органите на могат да се позовават на това изключение при възлагането на поръчки, чието изпълнение отнема повече време, отколкото би отнело при използването на прозрачна открита или ограничена процедура, включително ускорени (ограничени) процедури.

3.3. Причинно-следствена връзка между събитие, което възлагащият орган не е могъл да предвиди, и изключително неотложните обстоятелства

Когато става въпрос за удовлетворяване в много кратки срокове на най-належащите потребности на търсещите убежище, причинно-следствената връзка между увеличаването на броя на търсещите убежище и необходимостта да се посрещнат потребностите им не може да се подлага на каквото и да било съмнение.

3.4. „Доколкото това е строго необходимо“

Процедурите на договаряне без предварително публикуване на обявления за поръчките са една възможност за адекватно посрещане на най-належащите нужди. Те обхващат само периода до намирането на по-трайни решения, например рамкови договори за доставки и услуги, възлагани чрез редовни процедури (включително ускорени такива).

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Възлагащите органи ще трябва да преценяват поотделно за всеки конкретен случай коя процедура да изберат за възлагането на поръчки, ориентирани към посрещането на най-належащите нужди на търсещите убежище (настаняване в жилища, доставки или услуги).

За отделни проекти над съответните прагове за прилагане на директивите на Съюза за обществените поръчки, когато нуждите трябва да бъдат посрещнати чрез нови обществени поръчки³³, възлагащите органи най-напред трябва да разгледат всички възможности за значително съкращаване на сроковете с помощта на ускорена (ограничена, или съгласно Директива 2014/24/ЕС — открита) процедура.

Ако те не могат да осигурят достатъчно бързо предоставяне на жилищно настаняване, доставки и услуги, може да се обмисли възможността за използване на процедурата на договаряне без публикуване на обявление за поръчка.

³² Вж. решението на Съда по дело C-352/12 от 20 юни 2013 г., точки 50 – 52.

³³ За разлика от посрещането на нуждите например със собствени ресурси, сътрудничество между публични органи или използване на съществуващи договори.

Правилата на Съюза за обществените поръчки осигуряват адекватна база за посрещане при сегашните извънредни обстоятелства на най-належащите нужди на търсещите убежище.