EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 30.7.2025
COM(2025) 430 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

v skladu s členom 13 Uredbe (EU) 2022/1031 o uporabi te uredbe ter napredku, doseženem v mednarodnih pogajanjih, ki potekajo na podlagi te uredbe, glede dostopa gospodarskih subjektov iz Unije do trgov javnih naročil ali koncesij v tretjih državah

Uredba (EU) 2022/1031 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. junija 2022 o dostopu gospodarskih subjektov, blaga in storitev iz tretjih držav do trgov javnih naročil in koncesij Unije ter postopkih za podporo pogajanjem o dostopu gospodarskih subjektov, blaga in storitev iz Unije do trgov javnih naročil in koncesij tretjih držav (instrument za mednarodno javno naročanje, IPI)[1] (v nadaljnjem besedilu: uredba IPI) je bila v *Uradnem listu Evropske unije* objavljena 30. junija 2022, veljati pa je začela 29. avgusta 2022.

V skladu s členom 13 uredbe IPI mora Evropska komisija (v nadaljnjem besedilu: Komisija) do 30. avgusta 2025 in nato vsaj vsaki dve leti predloži poročilo Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi te uredbe ter napredku, doseženem v mednarodnih pogajanjih, ki potekajo na podlagi te uredbe, glede dostopa gospodarskih subjektov iz Unije do trgov javnih naročil ali koncesij v tretjih državah. To poročilo objavi Komisija.

Uredba IPI Komisijo tudi pooblašča, da vzpostavi nekatera orodja za lažjo uporabo Uredbe. Komisija je izpolnila te zahteve in v oddelku 1 so opisani ustrezni sprejeti ukrepi. Komisija je od začetka veljavnosti uredbe IPI začela in zaključila eno preiskavo IPI v zvezi z ukrepi in praksami Ljudske republike Kitajske (v nadaljnjem besedilu: LRK) na trgu javnih naročil za medicinske pripomočke[2]. Prva preiskava IPI je predstavljena v oddelku 2. Nazadnje so v oddelku 3 navedeni sklepi Komisije na podlagi njenih izkušenj z uporabo uredbe IPI do datuma objave tega poročila.

1. Orodja za lažjo uporabo uredbe IPI

Komisija je vsem ustreznim deležnikom dala na voljo več orodij za lažjo uporabo uredbe IPI, in sicer operativne smernice, smernice in dve spletni orodji: orodje za pritožbe, namenjeno stranem, na katere bi lahko vplivale omejitve javnega naročanja v tujini, in obrazložitveno orodje, katerega namen je javnim naročnikom Unije olajšati izvajanje ukrepov IPI.

1.1 Smernice Komisije za lažjo uporabo uredbe o instrumentu za mednarodno javno naročanje s strani javnih naročnikov in naročnikov ter gospodarskih subjektov

V skladu s členom 12 uredbe IPI mora Komisija v šestih mesecih od začetka njene veljavnosti izdati operativne smernice za lažjo uporabo uredbe s strani javnih naročnikov in naročnikov ter gospodarskih subjektov. Komisija je to zahtevo izpolnila z objavo takih smernic 21. februarja 2023 (v nadaljnjem besedilu: smernice)[3].

Smernice zagotavljajo smernice za javne naročnike in naročnike pri določanju porekla gospodarskih subjektov, blaga in storitev. Za gospodarske subjekte je merilo kraj ustanovitve, smernice pa pojasnjujejo pojem „bistvene poslovne dejavnosti“, ki je bil uveden za preprečevanje izogibanja uredbi IPI z uporabo slamnatih družb. V primeru blaga se poreklo določi v skladu z nepreferencialnimi pravili o poreklu iz carinskega zakonika Unije[4]. Poreklo storitev je določeno s poreklom ponudnika storitev.

---

1 UL L 173, 30.6.2022, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1031/oj.

2 Obvestilo o začetku preiskave v skladu z instrumentom za mednarodno javno naročanje v zvezi z ukrepi in praksami Ljudske republike Kitajske na trgu javnih naročil za medicinske pripomočke (C/2024/2343) (UL C, C/2024/2973, 24.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2973/oj).

3 Sporočilo Komisije – Smernice za lažjo uporabo uredbe o instrumentu za mednarodno javno naročanje s strani javnih naročnikov in naročnikov ter gospodarskih subjektov (2023/C 64/04) (UL C 64, 21.2.2023, str. 7, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0221(02)).

4 Uredba (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije (UL L 269, 10.10.2013, str. 1).

Smernice pojasnjujejo tudi pravila za uporabo ukrepov IPI s strani javnih naročnikov in naročnikov, vključno s pravili vrednotenja, da se ugotovi, ali je vrednost naročila nižja ali višja od mejnih vrednosti za uporabo ukrepov IPI v skladu s členom 6 uredbe IPI. Določajo zahteve glede preglednosti v postopkih javnega naročanja za uporabo ukrepov IPI (ukrepi za prilagoditev ocene in izključitve) ter pojasnjujejo pravila v zvezi z uporabo ukrepov IPI za posamezna naročila, kot so okvirni sporazumi.

1.2 Spletno orodje za pritožbe

V skladu s členom 5(1), drugi pododstavek, uredbe IPI mora Komisija na svojem spletnem mestu dati na voljo spletno orodje, na katerem lahko zainteresirane strani Unije in države članice uradno vložijo utemeljeno pritožbo, na podlagi katere lahko Komisija začne preiskavo domnevnega ukrepa ali prakse tretje države. Komisija je to obveznost izpolnila tako, da je dala na voljo spletno orodje za pritožbe[5]. Spletno orodje za pritožbe vsebuje obvezna polja, kot so identiteta pritožnika, informacije o pritožbi, dejanski opis ukrepa tretje države in/ali prakse ter neobvezna polja (npr. gospodarski ali sistemski učinek ukrepa, izkušnje z razpisi in ukrepi, ki so že bili izvedeni ali načrtovani). Komisija je uvedla stroge zaščitne ukrepe za zagotovitev zelo visokega standarda zaupnosti in anonimnosti pri obravnavi pritožb. Komisija do danes prek tega namembnega spletnega orodja za pritožbe ni prejela nobene utemeljene pritožbe. Hkrati je prek drugih kanalov prejela več neformalnih pritožb o ovirah pri javnem naročanju v tretjih državah.

1.3 Smernice za zainteresirane strani za zagotavljanje informacij v skladu s členom 5(1) uredbe IPI

V skladu s členom 5(1) uredbe IPI se v obvestilu o začetku preiskave in preiskavi IPI zainteresirane strani in države članice povabijo, naj Komisiji v določenem roku predložijo ustrezne informacije. Da bi zainteresirane strani obvestila o tem, kako se javiti, ter strukturirala zbiranje informacij od zainteresiranih strani in držav članic, je Komisija objavila smernice, na podlagi katerih lahko zainteresirane strani predložijo informacije[6].

1.4 Spletno orodje „Procurement4Buyers“

Čeprav uredba IPI tega ne zahteva, je Komisija na svojem spletišču javno objavila orodje za javno naročanje, ki med drugim obvešča javne naročnike in naročnike, kdaj morajo v skladu z ukrepi IPI omejiti sodelovanje tujih ponudnikov. Za hitro in zanesljivo preverjanje, kateri ponudniki iz tretjih držav imajo zakonsko zagotovljen dostop do ponudb za nameravano javno naročilo, lahko javni naročniki in naročniki uporabijo orodje „Procurement4Buyers“[7], ki je na voljo na spletišču GD za trgovino „Acces2Markets“. Zadostuje navedba identitete naročnika, zadeve in ocenjene vrednosti nameravanega javnega naročila (koda CPV[8]) ter po potrebi odgovori na nekatera nadaljnja vprašanja. Orodje bo nato uporabniku zagotovilo pozitivni seznam držav, katerih ponudniki so upravičeni do sodelovanja v javnem naročilu, in negativni

---

5 https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/contact-form?type=COMPL_IPI.

6 https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/form-assets/IPI_interested_parties_guidance.pdf.

7 https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/contact-form?type=COMPL_IPI.

8 Uredba (ES) št. 2195/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. novembra 2002 o enotnem besednjaku javnih naročil (CPV), kakor je bila spremenjena (UL L 340, 16.12.2002, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2002/2195/2022-07-10).

seznam držav, katerih podjetja so izključena iz zbiranja ponudb. Slednji seznam bo odražal rezultate postopkov odločanja IPI[9].

2. Preiskava IPI v zvezi z ukrepi in praksami LRK na trgu javnih naročil za medicinske pripomočke

Komisija je 24. aprila 2024 na lastno pobudo začela preiskavo v skladu s členom 5(1) uredbe IPI v zvezi z ukrepi in praksami LRK, ki povzročajo resne in ponavljajoče se ovire pri dostopu gospodarskih subjektov, blaga in storitev iz Unije do trga javnih naročil za medicinske pripomočke v LRK. V skladu s členom 5(2) uredbe IPI so posvetovanja z LRK potekala od 24. do 26. julija 2024 v Pekingu. Posvetovanja niso privedla do zadovoljive rešitve omejitev pri javnih naročilih, ugotovljenih med preiskavo.

Komisija je 14. januarja 2025 po zaključku preiskave in posvetovanj z LRK javno objavila poročilo v skladu s členom 5(4) uredbe IPI, ki vsebuje ugotovitve njene preiskave in predlagane ukrepe[10] (v nadaljnjem besedilu: poročilo o preiskavi). Komisija je poročilo o preiskavi v skladu s členom 5(4) uredbe IPI predstavila Evropskemu parlamentu in Svetu 29. oziroma 30. januarja 2025.

Ta preiskava je bila še posebej zahtevna zaradi nepreglednosti kitajskega trga javnih naročil. Diskriminacija tujih dobaviteljev ne izhaja le iz pravnih določb, temveč tudi iz številnih upravnih ukrepov, notranjih smernic in navodil, izdanih na različnih ravneh upravljanja. Znatno težavo je predstavljalo zbiranje velikega vzorca javnih naročil iz LRK v obliki, ki je omogočala smiselno oceno obstoja omejevalnih ukrepov, ki vplivajo na podjetja Unije, v priloženi dokumentaciji in razpisnih pogojih. Zaradi teh ovir so bila potrebna znatna sredstva. Komisija je z obsežnimi analitičnimi prizadevanji in sodelovanjem z deležniki nazadnje uspela premagati te izzive in ustvariti podrobno sliko obstoječih sistemskih ovir.

Komisija je v poročilu o preiskavi ugotovila, da je LRK vzpostavila celovit sistem, ki sistematično daje prednost domačim medicinskim pripomočkom pred tujimi, in sicer s pravno zavezujočimi določbami, ki od javnih subjektov zahtevajo, da dajo prednost domačim izdelkom, kadar je na voljo lokalna alternativa, ter z obremenjujočimi postopki odobritve za uvoženo blago in sektorskimi ukrepi ter ciljno usmerjenimi kvotami za bolnišnice za nakup domačih izdelkov. Ta celoviti diskriminatorni sistem se uporablja za vse kategorije medicinskih pripomočkov in na celotnem ozemlju LRK, ne glede na vrednost zadevnih javnih naročil. Poleg tega je Komisija ugotovila, da organizacija javnih naročil na podlagi obsega v LRK spodbuja dobavitelje, da ponudijo izjemno nizke cene za pridobitev velikih pogodb, in dejansko izključuje dobičkonosne družbe, ki ne prejemajo državnih subvencij. Komisija je našla dokaze o diskriminatornih in izključevalnih praksah v 87 % javnih naročil, ki jih je uspela preučiti. Komisija je sklenila, da zadevni ukrepi in prakse vodijo v resno in ponavljajoče se oviranje dostopa gospodarskih subjektov iz Unije in medicinskih pripomočkov, izdelanih v Uniji, do trga javnih naročil za medicinske pripomočke v LRK. Zato pomenijo ukrepe ali prakse tretje

---

9 https://webgate.ec.europa.eu/procurementbuyers/#/procumementlocation.

10 Poročilo Komisije v skladu s členom 5(4) Uredbe (EU) 2022/1031 o preiskavi v okviru instrumenta za mednarodno javno naročanje v zvezi z ukrepi in praksami LRK na trgu javnih naročil za medicinske pripomočke (COM(2025) 5) ter Delovni dokument služb Komisije Dejanske ugotovitve preiskave IPI o trgu javnih naročil za medicinske pripomočke v LRK – Spremni dokument k Poročilu Komisije v skladu s členom 5(4) Uredbe (EU) 2022/1031 o preiskavi v okviru instrumenta za mednarodno javno naročanje v zvezi z ukrepi in praksami LRK na trgu javnih naročil za medicinske pripomočke (SWD(2025) 2 final) (v nadaljnjem besedilu: delovni dokument služb Komisije).

države v smislu člena 2(1), točka (i), uredbe IPI. V zvezi z izidom posvetovanj je v poročilu o preiskavi navedeno, da kitajska vlada trdi, da ne bo enostransko odprla svojega trga javnih naročil v zvezi z medicinskimi pripomočki in ni predlagala posebnih korektivnih ukrepov za odpravo te resne in ponavljajoče se ovire pri dostopu.

Na osnovi tega je Komisija ocenila pogoje iz člena 6 uredbe IPI za sprejetje ukrepa IPI iz člena 2(1), točka (j), uredbe IPI. Ocena Komisije se je osredotočila na (i) sorazmernost in ustreznost morebitnega ukrepa IPI glede na ugotovljene ukrepe in prakse; (ii) razpoložljivost alternativnih virov dobave in (iii) interes Unije (gospodarski interes proizvajalcev Unije; morebitni učinek na javne naročnike in naročnike Unije ter splošni učinki ukrepa IPI na gospodarstvo Unije).

Na podlagi te ocene je Komisija predvidela uvedbo ukrepa IPI v obliki izključitve ponudb, ki so jih predložili vsi gospodarski subjekti s poreklom iz LRK za vse postopke javnega naročanja v Uniji, katerih predmet je javno naročanje medicinskih pripomočkov, ki spadajo pod enotni besednjak javnih naročil (v nadaljnjem besedilu: kode CPV 33100000-1 do 33199000-1, kot so opredeljene v Uredbi (ES) št. 2195/2002[11]) in katerih ocenjena vrednost je 5 000 000 EUR brez DDV ali več. To je najcelovitejši ukrep, ki ga lahko Unija uvede v sektorju medicinskih pripomočkov v okviru uredbe IPI, ki ne dovoljuje ukrepov, ki bi se uporabljali za postopke javnega naročanja z nižjo ocenjeno vrednostjo. Vendar je njegovo področje uporabe še vedno manjše od obsega diskriminatornih ukrepov in praks, opredeljenih v LRK. Medtem ko se kitajski sistem na splošno uporablja za vsa javna naročila, ne glede na vrednost, je ukrep IPI usmerjen le na naročila, katerih ocenjena vrednost presega 5 milijonov EUR. Poleg tega ukrep IPI uspešnim ponudnikom omogoča, da do 50 % medicinskih pripomočkov, ki se uporabljajo pri izpolnjevanju pogodb, nabavljajo iz LRK, s čimer še vedno omogočajo znatno prisotnost medicinskih pripomočkov kitajskega porekla na trgih javnih naročil Unije. Te omejitve so neposredna posledica pragov in pogojev, vključenih v samo uredbo IPI.

Komisija je 19. junija 2025 z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2025/1197 z dne 19. junija 2025[12] sprejela ukrep IPI v skladu s postopkom pregleda iz člena 11(2) uredbe IPI v Odboru za trgovinske ovire. Ukrep je začel veljati deset dni po objavi v Uradnem listu za obdobje petih let. Kitajska vlada je 6. julija 2025 sprejela povračilne ukrepe v zvezi z družbami, blagom in storitvami EU.

Kljub prizadevanjem Komisije za izboljšanje dostopa gospodarskih subjektov Unije in medicinskih pripomočkov, izdelanih v Uniji, do trga javnih naročil medicinskih pripomočkov LRK ter številnim izmenjavam s kitajsko vlado ta postopek IPI še ni privedel do tega, da bi kitajska vlada odpravila opredeljene ukrepe in prakse. Vendar so bila posvetovanja s kitajsko vlado koristna za boljše razumevanje omejevalnih ukrepov in praks v LRK ter za opredelitev ukrepov, potrebnih za njihovo popolno odpravo. Komisija ostaja zavezana nadaljnjemu sodelovanju s kitajsko vlado, ki se lahko nadaljuje do odprave opredeljenih ukrepov in praks. V zvezi s tem člen 6(10) uredbe IPI določa možnost, da Komisija prekine ali umakne ukrep IPI, če zadevna tretja država sprejme zadovoljive popravne ukrepe, s katerimi odpravi ali popravi ovire pri dostopu gospodarskih subjektov, blaga ali storitev iz Unije do trgov javnih

---

[11] Uredba (ES) št. 2195/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. novembra 2002 o enotnem besednjaku javnih naročil (CPV), kakor je bila spremenjena (UL L 340, 16.12.2002, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2002/2195/2022-07-10http://data.europa.eu/eli/reg/2002/2195/2022-07-10).

[12] Izvedbena uredba Komisije (EU) 2025/1197 z dne 19. junija 2025 o uvedbi ukrepa instrumenta za mednarodno javno naročanje za omejitev dostopa gospodarskih subjektov in medicinskih pripomočkov s poreklom iz LRK do trga javnih naročil Evropske unije za medicinske pripomočke v skladu z Uredbo (EU) 2022/1031 Evropskega parlamenta in Sveta. http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/1197/oj.

naročil ali koncesij te tretje države ter tako izboljša ta dostop. Komisija bo zagotovila pozorno spremljanje uporabe ukrepa IPI s strani javnih naročnikov EU in naročnikov, vključno z izjemami od uporabe ukrepa IPI. V zvezi s tem si Komisija pridržuje možnost, da od držav članic zahteva informacije v skladu s členom 13(1) uredbe IPI.

3. Spoznanja, pridobljena z uporabo uredbe IPI

Komisija je v obravnavanem obdobju informacije o domnevnih omejevalnih ukrepih in praksah v tretjih državah zbrala z lastnimi preiskovalnimi sredstvi in stiki s predstavniki industrije Unije v različnih sektorjih. Opredeljene omejitve običajno segajo od izključitve gospodarskih subjektov in/ali blaga in/ali storitev iz Unije iz postopkov javnega naročanja do zahtev glede lokalizacije in domačih preferencialov, kot so izravnave, kar pogosto privede do dejanske izključitve.

Komisija je zbrala informacije, ki kažejo, da bi lahko nekateri od teh ukrepov in praks močno ogrozili dostop industrije Unije do trgov javnih naročil tretjih držav in povzročili izgubo priložnosti za gospodarske subjekte Unije.

Kljub znakom te znatne gospodarske škode industrija Unije ni izkoristila možnosti vložitve uradne pritožbe IPI v skladu s členom 5(1) uredbe IPI v zvezi s katerim koli od opredeljenih ukrepov ali praks. Edina preiskava IPI v obdobju poročanja se je tako začela po uradni dolžnosti. Komisija meni, da je mogoče odsotnost uradnih pritožb IPI pojasniti z več dejavniki.

Prvič, na trgih javnih naročil so aktivni gospodarski subjekti (ponudniki) pogosto močno odvisni od kupca (javni organ). Čeprav je Komisija vzpostavila strogo politiko zaupnosti, ki temelji na najvišjih standardih za varstvo zaupnih informacij pri obravnavi pritožb, gospodarski subjekti iz različnih sektorjev in dejavni na različnih trgih tretjih držav poročajo o strahu pred ciljno usmerjenimi povračilnimi ukrepi in neugodno obravnavo s strani zadevne tretje države v primeru vložitve uradne pritožbe.

Drugič, podjetja EU, ki so trenutno dejavna na trgih javnih naročil tretjih držav, imajo v nekaterih primerih omejen interes za zaprtje trga Unije, da bi pridobila finančni vzvod in sodelovala v razpravah z zadevno državo. Ocena splošnega interesa pri odločanju o začetku preiskave mora biti dobro umerjena, pri čemer je treba upoštevati gospodarske interese vseh podjetij Unije.

Da bi podprla učinkovito uporabo uredbe IPI, je Komisija razvila orodja in smernice za olajšanje njene uporabe s strani deležnikov v vseh sektorjih, kot je ustrezno.

Preiskava v zvezi z ukrepi in praksami LRK na trgu javnih naročil za medicinske pripomočke je temeljila na trdnih dokazih. Kljub temu je izpostavila nekatere vrzeli v zvezi z razpoložljivimi podatki o mednarodnih tokovih javnih naročil. Te pomanjkljivosti se nanašajo na težave pri dostopu do podatkov o javnih naročilih, ki so potrebni za oceno sodelovanja ponudnikov Unije pri javnem naročanju tretjih držav, ter na učinek obstoječih ovir pri javnem naročanju iz tretjih držav na ponudnike Unije. Na trgu javnih naročil Unije obstajajo tudi nekatere podatkovne vrzeli, zaradi katerih je ocena učinka morebitnih ukrepov IPI v Uniji precej težavna. Na primer, trenutni podatki o javnih naročilih, ki so na voljo na portalu Tender Electronic Daily (TED), kažejo poreklo uspešnega ponudnika, ne zagotavljajo pa informacij o poreklu naročenega blaga in storitev. Na voljo so tudi omejene informacije o oddajanju naročil podizvajalcem iz tretjih držav in končnem lastništvu uspešnih ponudnikov. Obogatitev podatkovne zbirke TED s takimi informacijami, zlasti glede porekla naročenega blaga in storitev, bi olajšala izvajanje preiskav IPI ter izvajanje in naknadno spremljanje ukrepov IPI.

4. Zaključek

Komisija je v skladu s pravnimi zahtevami iz uredbe IPI vzpostavila orodja, potrebna za olajšanje uporabe uredbe IPI s strani gospodarskih subjektov ter javnih naročnikov in naročnikov. Poročilo o uporabi uredbe IPI temelji tudi na izkušnjah Komisije iz doslej edine preiskave IPI v zvezi z ukrepi in praksami LRK na trgu javnih naročil za medicinske pripomočke.

Glede dolgoročnejšega izida te prve preiskave in prvih ukrepov IPI je prezgodaj za oblikovanje zaključkov o tem, v kolikšni meri je instrument izpolnil cilj odprtja trga javnih naročil v tretjih državah. Ukrepi IPI Uniji služijo kot vzvod za pridobitev takega odprtja. Čeprav v postopku posvetovanja s kitajsko vlado ni bila najdena zadovoljiva rešitev, Komisija ostaja odprta za sodelovanje tudi po uvedbi ukrepa IPI, ki bi se lahko začasno opustil ali umaknil, če bi LRK odpravila opredeljene ukrepe in prakse.

Nazadnje je treba opozoriti, da Komisija zbira obsežne informacije o ovirah pri javnih naročilih v tretjih državah, vendar je treba odločitev o začetku preiskave skrbno preučiti zaradi težav, ki so neločljivo povezane s sodelovanjem v okviru tujih sistemov javnega naročanja. Ti izzivi vključujejo razlago zapletenih pravnih okvirov, opredelitev diskriminatornih praks, ki morda ne izhajajo iz pravnih določb, temveč iz upravnih ukrepov in praks, ter razumevanje, kako se taki sistemi uporabljajo v praksi. To pogosto vključuje pregled velikega števila javnih naročil, ki pogosto niso javno dostopna ali nimajo potrebne dokumentacije za ustrezno oceno. Tesno sodelovanje z industrijo na terenu je zato bistvenega pomena. Ohranjanje odprtih komunikacijskih kanalov in zagotavljanje popolne zaupnosti izmenjav je ključnega pomena, kar je Komisija že zagotovila in jo še naprej prednostno obravnava.