EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 2.3.2021.
COM(2021) 100 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

o pregovorima o pristupu poduzeća u Uniji tržištima trećih zemalja u područjima obuhvaćenima Direktivom 2014/25/EU

IZVJEŠĆE KOMISIJE

o pregovorima o pristupu poduzeća u Uniji tržištima trećih zemalja u područjima obuhvaćenima Direktivom 2014/25/EU

SADRŽAJ

1. UVOD 2
2. PLURILATERALNI I MULTILATERALNI PREGOVORI 2
   2.1. SPORAZUM WTO-a O JAVNOJ NABAVI (GPA) 2
      2.1.1. Revidirani GPA 3
      2.1.2. Pregled trenutačnog područja primjene na temelju revidiranog GPA-a 3
      2.1.3. Pristupanje novih članica 4
   2.2. Opći sporazum WTO-a o trgovini uslugama (GATS) 6
3. SPORAZUMI EU-a S POGLAVLJIMA O JAVNOJ NABAVI 6
   3.1. Europski gospodarski prostor (EGP) 6
   3.2. Bilateralni sporazum sa Švicarskom 7
   3.3. Poglavlja o javnoj nabavi u sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju u okviru politike proširenja EU-a 7
   3.4. Poglavlja o javnoj nabavi u sporazumima u okviru europske politike susjedstva 8
      3.4.1. Ukrajina, Moldova, Gruzija 8
      3.4.2. Armenija 8
   3.5. Ostali sporazumi EU-a koji uključuju obveze u pogledu javne nabave 8
      3.5.1. Andska zajednica (Kolumbija, Peru, Ekvador) 9
      3.5.2. Kanada 9
      3.5.3. Srednja Amerika 9
      3.5.4. Irak 10
      3.5.5. Japan 10
      3.5.6. Kazahstan 10
      3.5.7. Južna Koreja 10
      3.5.8. Singapur 10
      3.5.9. Vijetnam 11
      3.5.10. Ujedinjena Kraljevina 11
4. BILATERALNI PREGOVORI U TIJEKU I SPORAZUMI KOJI JOŠ NISU POTPISANI 12
5. ZAKLJUČCI 12

1. UVOD

Ovo se izvješće dostavlja Vijeću u skladu s člancima 85.[1] i 86.[2] Direktive 2014/25/EU („Direktiva o komunalnim uslugama") o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga („sektori komunalnih usluga")[3]. Komisija je prethodno izvješće objavila 2009.[4] na temelju sličnih obveza izvješćivanja iz Direktive 2004/17/EZ. U ovom su izvješću prikazana glavna kretanja od 2009. u pogledu pristupa poduzeća u Uniji tržištima nabave trećih zemalja u područjima obuhvaćenima Direktivom o komunalnim uslugama[5] i u pogledu otvaranja ugovora o uslugama u trećim zemljama.

Točnije, u ovom se izvješću razmatra napredak ostvaren u otvaranju pristupa poduzeća u Uniji tržištima nabave trećih zemalja otkad su plurilateralnom Sporazumu o javnoj nabavi (GPA)[6] Svjetske trgovinske organizacije (WTO) pristupile nove članice. Nadalje, u izvješću su navedene informacije o rezultatima bilateralnih i regionalnih trgovinskih pregovora o pristupu poduzeća u Uniji tržištima nabave trećih zemalja u sektorima komunalnih usluga. Komisija u godišnjim izvješćima o provedbi[7] daje sveobuhvatan pregled stanja provedbe sporazuma o slobodnoj trgovini.

Direktiva o komunalnim uslugama primjenjuje se na tri različite kategorije subjekata (javne naručitelje, javna poduzeća i privatna poduzeća s posebnim ili isključivim pravima). Stoga obuhvaća i privatna poduzeća s posebnim ili isključivim pravima. Međutim, koncept primjene pravila o javnoj nabavi na privatna društva aktivna u sektorima komunalnih usluga ne postoji u svim dijelovima svijeta. Stoga se o pristupu kupnjama privatnih društava aktivnih u sektorima komunalnih usluga ne može uvijek pregovarati s trećim zemljama, a Europska unija preuzela je tek ograničene međunarodne obveze (Sporazum o javnoj nabavi ili sporazumi o slobodnoj trgovini) u tom području.

2. PLURILATERALNI I MULTILATERALNI PREGOVORI

2.1. SPORAZUM WTO-a O JAVNOJ NABAVI (GPA)

[1] Člankom 85. stavkom 5. Direktive 2014/25/EU propisuje se sljedeće: „[d]o 31. prosinca 2015., a nakon toga svake godine, Komisija dostavlja Vijeću godišnji izvještaj o napretku učinjenom u višestranim ili dvostranim pregovorima u pogledu pristupa za poduzeća Unije tržištima trećih zemalja u područjima obuhvaćenim ovom Direktivom, o svim rezultatima koji mogu biti postignuti tim pregovorima i o provedbi svih sklopljenih sporazuma u praksi.".

[2] Člankom 86. stavkom 2. Direktive 2014/25/EU propisuje se sljedeće: „Komisija izvješćuje Vijeće do 18. travnja 2019., a nakon toga periodično, o otvaranju ugovora o uslugama u trećim zemljama i o napretku u pregovorima s tim zemljama o ovom predmetu, posebno u okviru Svjetske trgovinske organizacije (WTO).".

[3] Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ.

[4] COM(2009) 592 final: Izvješće Komisije o pregovorima o pristupu poduzeća u Zajednici tržištima trećih zemalja na područjima obuhvaćenima Direktivom 2004/17/EZ, COM(2009) 592 final od 28.10.2009. Izvješće je izrađeno u skladu s člancima 58. i 59. Direktive 2004/17/EZ.

[5] U članku 1. stavku 2. Direktive 2014/25/EU navedeno je: „[n]abava u smislu ove Direktive podrazumijeva kupnju, putem ugovora o nabavi robe, radovima ili uslugama radova, robe ili usluga koje nabavlja jedan ili više naručitelja od gospodarskih subjekata koje su ti naručitelji odabrali, pod uvjetom da su radovi, roba ili usluge namijenjene obavljanju neke od djelatnosti navedenih u člancima od 8. do 14.".

[6] Za razliku od multilateralnih trgovinskih sporazuma WTO-a koji su obvezujući za sve članice WTO-a, plurilateralni Sporazum o javnoj nabavi obvezujući je samo za članice WTO-a koje su ga prihvatile. Stoga Sporazumom o javnoj nabavi ne nastaju ni obveze ni prava za članice WTO-a koje ga nisu prihvatile.

[7] Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o provedbi sporazumâ o slobodnoj trgovini 1. siječnja 2016. – 31. prosinca 2016., COM(2017) 0654 final; Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o provedbi sporazumâ o slobodnoj trgovini 1. siječnja 2017. – 31. prosinca 2017., COM(2018) 728 final; Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o provedbi sporazumâ o slobodnoj trgovini 1 January 2018 - 31 December 2018, COM(2019) 455 final; Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o provedbi trgovinskih sporazuma EU-a 1. siječnja 2019. – 31. prosinca 2019., COM(2020) 705 final.

Sporazum o javnoj nabavi zasad je jedini pravno obvezujući sporazum WTO-a o javnoj nabavi. Riječ je o plurilateralnom ugovoru koji provodi Odbor za javnu nabavu („Odbor GPA-a”).

Trenutačno je 21 članica WTO-a ujedno i stranka GPA-a, uključujući Europsku uniju i njezine države članice, koje se broje kao jedna stranka. Revidirani GPA potpisan je 30. ožujka 2012., a na snagu je stupio 6. travnja 2014.[8] Njime je predviđeno daljnje otvaranje tržištâ javne nabave strankama GPA-a.

2.1.1. Revidirani GPA

Stranke GPA-a dovršile su potpunu reviziju teksta GPA-a i obveza u pogledu pristupa tržištu koje iz njega proizlaze. Revidirani GPA jasniji je i transparentniji te se njime jamči ravnopravan položaj u postupcima javne nabave za dobavljače, robu i usluge koje potječu iz stranaka GPA-a.

Revidirani GPA sastoji od dva dijela: a) pravnog teksta s pravilima o načelima i postupcima, koja naručitelji iz stranaka GPA-a moraju primijeniti i b) rasporeda područja primjene svake stranke („prilozi iz Dodatka I.”). Rasporedi područja primjene stranaka GPA-a podijeljeni su u sedam priloga, koji se odnose na subjekte središnje države, subjekte regionalne samouprave, ostale subjekte[9], robu, usluge, građevinske usluge i opće napomene. Tim se prilozima utvrđuje mjera u kojoj je javna nabava robe i usluga (među ostalim građevinskih usluga) različitih naručitelja iz određene stranke GPA-a otvorena sudjelovanju gospodarskih subjekata iz drugih stranaka GPA-a. Ako se na te naručitelje primjenjuje prilog stranke GPA-a, naručitelji moraju primijeniti pravila određena u revidiranom GPA-u koja se odnose na nabavu robe i usluga.

Obveza daljnjih pregovora sadržana je u revidiranom GPA-u. Kako je propisano člankom XXII. stavkom 7. revidiranog GPA-a, stranke moraju voditi „daljnje pregovore s ciljem poboljšanja [GPA-a], postupno smanjujući i uklanjajući diskriminirajuće mjere te postižući najveću moguću mjeru obuhvaćanja među svim ugovornim strankama na temelju međusobne uzajamnosti”.

Područje primjene nije ujednačeno, nego ga obilježavaju izuzeća i uzajamna ograničavanja – stupanj u kojem je nabava komunalnih usluga otvorena natjecanju gospodarskih subjekata iz stranaka GPA-a razlikuje se od jedne zemlje do druge.

2.1.2. Pregled trenutačnog područja primjene na temelju revidiranog GPA-a

Ponovnim pregovorima o GPA-u uspješno su i fleksibilno proširene obveze stranaka u pogledu pristupa tržištu na temelju načela uzajamnosti. Tajništvo WTO-a procjenjuje da će dodatne obveze u pogledu pristupa tržištu dovesti do godišnjeg povećanja prilika za pristup tržištu društava iz stranaka u vrijednosti od 80 do 100 milijardi USD[10].

Proširenja područja primjene za tržište na subjekte i robu, usluge i građevinske usluge, koje su navedene u rasporedima područja primjene stranaka revidiranog GPA-a, sveukupno pružaju nove mogućnosti pristupa tržištu gospodarskim subjektima iz EU-a.

[8] Člankom XXIV. stavkom 9. prethodne verzije GPA-a (GPA iz 1994., koji je potpisan 15. travnja 1994., a na snagu je stupio 1. siječnja 1996.), strankama je dopušteno da izmijene Sporazum tako da, među ostalim, uzmu u obzir iskustvo stečeno njegovom provedbom. Stranke GPA-a iz 1994. postigle su 15. prosinca 2011. politički dogovor na ministarskoj razini o ishodima odgovarajućih pregovora. Taj politički dogovor potvrđen je 30. ožujka 2012. kada je Odbor GPA-a donio Odluku o ishodima pregovora. Tom odlukom, u koju je uključen Protokol o izmjeni Sporazuma o javnoj nabavi („Protokol”), stranke GPA-a iz 1994. ovjerile su tekst Protokola i otvorile ga za svoje prihvaćanje. Protokol o izmjeni Sporazuma o javnoj nabavi odobrilo je Vijeće u ime Europske unije. (2014/115/EU: Odluka Vijeća od 2. prosinca 2013. o sklapanju Protokola o izmjeni Sporazuma o javnoj nabavi).

[9] Subjekti koji djeluju u sektorima komunalnih usluga.

[10] Izvješće Glavnog direktora za Osmu ministarsku konferenciju WTO-a, WT/MIN(11)/5, 18. studenoga 2011.

Najopsežnije je otvaranje tržišta EU-a na temelju GPA-a. U slučajevima u kojima stranke GPA-a ograničavaju pristup tržištu, Europska unija nastoji osigurati uzajamnost uvođenjem rezervi u vezi s obuhvaćenošću svojeg tržišta kako bi odrazila ograničenja u pokrivenosti tržišta drugih stranaka. Na primjer, takve se rezerve primjenjuju na SAD, Kanadu, Japan, Koreju, Australiju i Novi Zeland. Većina rezervi odnosi se na sektore komunalnih usluga (tj. električnu energiju, pitku vodu, luke i željeznicu), kod kojih je područje primjene u drugim strankama uže od područja primjene u EU-u.

2.1.3. Pristupanje novih članica

Europska unija podupire i nastavit će podupirati pristupanje novih članica GPA-u kako bi se dodatno otvorila tržišta nabave u trećim zemljama. Sudjelovanje u GPA-u proteklih se godina stalno povećavalo. To je dovelo do daljnjeg proširenja područja primjene za tržište, među ostalim na javnu nabavu komunalnih usluga.

Od objave prethodnog izvješća Europska unija dodatno se proširila, čime je povećana razina obuhvaćenosti u EU-u predviđena na temelju GPA-a. Hrvatska je 1. srpnja 2013. pristupila Europskoj uniji. Stoga je ponuda iz GPA-a za Europsku uniju proširena tako da se od 1. srpnja 2013. uključi Hrvatska. Odbor za javnu nabavu donio je izmjene dodataka za EU koje je EU predložio na njegovom službenom sastanku održanom 27. lipnja 2013.[11]

2.1.3.1. Armenija

Armenija je podnijela zahtjev za pristupanje GPA-u u rujnu 2009. Nakon toga je u travnju 2010. dostavila revidiranu, a u rujnu 2010. završnu ponudu. U kolovozu 2011. je nakon odluke Odbora GPA-a položila ispravu o pristupanju. GPA iz 1994. stupio je na snagu za Armeniju 15. rujna 2011. Armenija je ratificirala i revidirani GPA, koji je za nju stupio na snagu 6. lipnja 2015.

Obveze Armenije na temelju revidiranog GPA-a uključuju javnu nabavu komunalnih usluga. Određeni su pragovi od 400 000 SDR[12] za robu, 400 000 SDR za usluge i 5 000 000 SDR za građevinske usluge.

2.1.3.2. Crna Gora

Crna Gora podnijela je zahtjev za pristupanje GPA-u u listopadu 2013., a početnu ponudu dostavila je u studenome 2013. Drugu revidiranu ponudu poslala je u lipnju 2014., a završnu ponudu u srpnju 2014. U listopadu 2014. Odbor GPA-a donio je odluku o pozivanju Crne Gore da pristupi GPA-u. Nakon što je položila ispravu o pristupanju, revidirani GPA stupio je na snagu za Crnu Goru 15. srpnja 2015.

Crna Gora strankama GPA-a daje pristup javnoj nabavi svih komunalnih usluga u istim sektorima (sektori pitke vode, električne energije, zračnih luka, luka, gradskog prometa i željeznice) u kojima pristup daje i Europska unija te primjenjuje ista uzajamna ograničavanja koja primjenjuje i Europska unija u odnosu na druge stranke GPA-a. Određeni su pragovi od 400 000 SDR za robu, 400 000 SDR za usluge i 5 000 000 SDR za građevinske usluge.

2.1.3.3. Novi Zeland

Novi Zeland podnio je zahtjev za pristupanje GPA-u u rujnu 2012. Završnu ponudu dostavio je u srpnju 2014. U listopadu 2014. Odbor GPA-a donio je odluku o pristupanju Novog Zelanda

[11] GPA/118 od 27. lipnja 2013.
[12] Posebna prava vučenja.

revidiranom GPA-u. Nakon polaganja isprave o pristupanju revidirani GPA stupio je na snagu za Novi Zeland u kolovozu 2015.

Obveze Novog Zelanda na temelju revidiranog GPA-a, u prilogu o „ostalim subjektima", uključuju četiri poduzeća u državnom vlasništvu koja djeluju u komunalnim sektorima zrakoplovnih usluga, meteoroloških usluga, usluga željeznice i električne energije (Airways Corporation of New Zealand Limited, Meteorological Service of New Zealand Limited, KiwiRail Holdings Limited i Transpower New Zealand Limited). Određeni su pragovi od 400 000 SDR za robu, 400 000 SDR za usluge i 5 000 000 SDR za građevinske usluge.

2.1.3.4. Ukrajina

Ukrajina je podnijela zahtjev za pristupanje GPA-u u prosincu 2012. Završnu ponudu dostavila je u lipnju 2015. U studenome 2015. Odbor GPA-a donio je odluku o pristupanju Ukrajine revidiranom GPA-u. Nakon polaganja isprave o pristupanju revidirani GPA stupio je na snagu za Ukrajinu 18. svibnja 2016.

Ukrajina je omogućila pristup velikom broju sektora komunalnih usluga i navela okvirni popis subjekata koji posluju u tim sektorima, u skladu s pristupom koji se temelji na definicijama. Ukrajina isključuje javnu nabavu od povezanih društava ili zajedničkih pothvata. Određeni su pragovi od 400 000 SDR za robu, 400 000 SDR za usluge i 5 000 000 SDR za građevinske usluge.

2.1.3.5. Moldova

Moldova je podnijela zahtjev za pristupanje GPA-u u siječnju 2002. Završnu ponudu dostavila je u svibnju 2015. U rujnu 2015. Odbor GPA-a donio je odluku o pristupanju Moldove. Nakon što je položila ispravu o pristupanju, revidirani GPA stupio je na snagu za Moldovu 14. srpnja 2016.

Moldova pruža pristup javnoj nabavi svih subjekata koji se na temelju nacionalnog prava smatraju javnim naručiteljima i koji posluju u sektorima komunalnih usluga kao što su pitka voda, električna energija i/ili toplinska energija (proizvodnja, prijenos ili distribucija), luke ili drugi objekti terminala, objekti zračne luke, gradski promet i željeznički prijevoz. Naveden je okvirni popis subjekata. Nisu određene nikakve rezerve. Određeni su pragovi od 400 000 SDR za robu, 400 000 SDR za usluge i 5 000 000 SDR za građevinske usluge. Međutim, na pragove za robu i usluge primjenjivalo se dvogodišnje prijelazno razdoblje[13].

2.1.3.6. Australija

Australija je podnijela zahtjev za pristupanje GPA-u u lipnju 2015. Revidirane ponude dostavila je u rujnu 2016. i lipnju 2017., a završnu ponudu u ožujku 2018. Pregovori o pristupanju Australije revidiranom GPA-u zaključeni su, a Odbor GPA-a u listopadu 2018. donio je odluku o pristupanju Australije revidiranom GPA-u. Nakon polaganja isprave o pristupanju revidirani GPA stupio je na snagu za Australiju 5. svibnja 2019.

Komunalne usluge, željeznice i druga područja povezana s prometom (kao što su izgradnja cesta i luke) u nadležnosti su saveznih država i teritorijâ Australije. Za subjekte navedene za Australian Capital Territory revidiranim GPA-om nije obuhvaćena javna nabava komunalnih usluga. Određeni su pragovi od 355 000 SDR za robu, 355 000 SDR za usluge i 5 000 000 SDR za građevinske usluge. Za

[13] U prvoj godini nakon pristupanja i za robu i za usluge određeni su pragovi od 600 000 SDR, a u drugoj od 500 000 SDR. Od početka treće godine nakon pristupanja određeni su pragovi od 400 000 SDR.

sektore komunalnih usluga nisu obuhvaćena državna poduzeća u Australiji koja se čine usporedivima s javnim poduzećima u EU-u za koja Europska unija omogućuje javnu nabavu ako posluju u komunalnim sektorima vode, električne energije, luka i zračnih luka, gradskog prometa i željeznice (pristup koji se temelji na definicijama).

2.1.3.7. Ujedinjena Kraljevina

Tijekom prijelaznog razdoblja predviđenog Sporazumom o povlačenju između Europske unije i Ujedinjene Kraljevine[14] (1. veljače 2020.–31. prosinca 2020.), na Ujedinjenu Kraljevinu nastavio se primjenjivati revidirani GPA kao na državu članicu EU-a. Nakon isteka prijelaznog razdoblja Ujedinjena Kraljevina je 1. siječnja 2021. pristupila revidiranom GPA-u kao zasebna stranka. U završnoj ponudi Ujedinjene Kraljevine na temelju GPA-a ponavljaju se uvjeti iz trenutačnog rasporeda obveza EU-a na temelju revidiranog GPA-a u mjeri u kojoj su primjenjivi na Ujedinjenu Kraljevinu, među ostalim i za sektore komunalnih usluga[15].

2.1.3.8. Pristupanja u tijeku

Trenutačno je 11 članica WTO-a u službenom postupku pristupanja (Republika Albanija, Savezna Republika Brazil, Narodna Republika Kina, Gruzija, Hašemitska Kraljevina Jordan, Republika Kazahstan, Kirgiska Republika, Republika Sjeverna Makedonija, Sultanat Oman, Ruska Federacija, Republika Tadžikistan). Međutim, trenutačno nema aktivnosti povezanih s postupkom pristupanja Albanije, Gruzije, Jordana i Omana. Četiri druge članice WTO-a preuzele su obveze iz svojih protokola o pristupanju WTO-u radi pokretanja postupka pristupanja revidiranom GPA-u. To su Islamska Republika Afganistan, Mongolija, Kraljevina Saudijska Arabija i Republika Sejšeli.

2.2. Opći sporazum WTO-a o trgovini uslugama (GATS)

Člankom XIII. stavkom 2. GATS-a predviđa se odredba *rendez-vous*, kojom se određuje sljedeće: „[u] roku od dvije godine od dana stupanja na snagu Sporazuma o WTO-u provode se multilateralni pregovori o vladinoj javnoj nabavi usluga”.

Na temelju tog mandata, koji se općenito odnosi na nabavu usluga bilo kojeg naručitelja (i stoga nije ograničen na pružatelje komunalnih usluga), Europska unija dala je konkretne prijedloge o uključivanju priloga o javnoj nabavi usluga u plurilateralni Sporazum o trgovini uslugama (TiSA), o kojem se pregovara. Međutim, pregovori o TiSA-i, o kojima su Vijeće i Parlament uredno obaviješteni, dosad nisu zaključeni, dapače, trenutačno su suspendirani.

3. SPORAZUMI EU-a S POGLAVLJIMA O JAVNOJ NABAVI

3.1. Europski gospodarski prostor (EGP)

U članku 65. Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru i Prilogu XVI. tom sporazumu navedeno je da se u zemljama EFTA-e primjenjuju odredbe Direktive o komunalnim uslugama. Norveška, Lihtenštajn i Island poduzećima u Uniji i dalje daju pristup svojoj javnoj nabavi

[14] Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, SL L 29, 31.1.2020., str. 7. („Sporazum o povlačenju”).

[15] U Prilogu 3. („Ostala tijela”) u završnoj ponudi Ujedinjene Kraljevine predviđa se područje primjene u pogledu naručitelja koji posluju u sektorima komunalnih usluga, jednako kao u rasporedu Unije. Okvirni popisi subjekata na temelju završne ponude Ujedinjene Kraljevine u okviru GPA-a ostaju isti kao i popisi za Ujedinjenu Kraljevinu na temelju rasporeda Unije.

komunalnih usluga te pružaju područje primjene koje odgovara području primjene Direktive o komunalnim uslugama.

Zadnje proširenje Europske unije bilo je 1. srpnja 2013., kada joj se pridružila Hrvatska. Zemlja koja postane članica Europske unije isto mora podnijeti zahtjev da bi postala stranka Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru[16]. Sporazum o sudjelovanju Republike Hrvatske u Europskom gospodarskom prostoru („Sporazum o proširenju EGP-a") i tri povezana sporazuma[17] potpisani su 11. travnja 2014. Sporazum o proširenju EGP-a privremeno se primjenjuje od 12. travnja 2014.

3.2. Bilateralni sporazum sa Švicarskom

EU i Švicarska imaju dugogodišnji odnos u području javne nabave kao stranke GPA-a i bilateralnog sporazuma o određenim aspektima javne nabave sklopljenog 1999. U okviru GPA-a odnos EU-a i Švicarske do 31. prosinca 2020. bio je reguliran GPA-om iz 1994. Kad je riječ o komunalnim uslugama, švicarske obveze prema GPA-u iz 1994. obuhvaćale su samo javna tijela i javna poduzeća u sljedećim sektorima: voda, električna energija, sustavi javnog prijevoza (središte grada), zračne luke i domaće luke. Švicarska je 1. siječnja 2021. pristupila revidiranom GPA-u[18], na temelju kojeg će u Prilog 3. uključiti poštanske usluge.

Bilateralnim sporazumom o javnoj nabavi[19] dopunjene su obveze Švicarske i EU-a na temelju GPA-a. Tim se sporazumom nadilazi GPA jer EU i Švicarska uzajamno daju pristup nabavi robe, radova i usluga čija je vrijednost veća od utvrđenih pragova, a koju provode i javni subjekti (javna tijela i javna poduzeća) i privatna poduzeća za komunalne usluge koja posluju na temelju posebnih ili isključivih prava u područjima telekomunikacija, željeznice, plina, topline, nafte, ugljena i drugih krutih goriva te privatna poduzeća za komunalne usluge koja posluju na temelju posebnih ili isključivih prava u područjima električne energije, pitke vode, morskih i riječnih luka, zračnih luka i gradskog prometa.

3.3. Poglavlja o javnoj nabavi u sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju u okviru politike proširenja EU-a

Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) dio su EU-ova procesa stabilizacije i pridruživanja. Od njegova pokretanja Europska unija progresivno je sklapala SSP-e koji sadržavaju trgovinske obveze sa svim partnerima sa zapadnog Balkana:

- Albanijom (stupio na snagu 2009.),
- Sjevernom Makedonijom (stupio na snagu 2004.),
- Crnom Gorom (stupio na snagu 2010.),
- Srbijom (stupio na snagu 2013.),
- Bosnom i Hercegovinom (stupio na snagu 2015.), i

[16] Članak 128. Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru.
[17] Sporazum o sudjelovanju Republike Hrvatske u Europskom gospodarskom prostoru i tri povezana sporazuma, SL L 170, 11.6.2014., str. 5.–48.
[18] GPA iz 2012. stupio je na snagu za Švicarsku 1. siječnja 2021. Istog je dana GPA iz 2012. zamijenio GPA iz 1994.
[19] Sporazum između Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o određenim aspektima javne nabave, SL L 114, 30.4.2002., str. 430.–467.

- Kosovom* (stupio na snagu 2016.)[20].

Budući da je cilj sporazumâ o stabilizaciji i pridruživanju pomoći predmetnim partnerima sa zapadnog Balkana da povećaju kapacitet za donošenje i provedbu prava Unije, uzajamne obveze obično su uspostavljene asimetrično.

To vrijedi i za relevantne odredbe o javnoj nabavi. Kada sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupi na snagu, gospodarskim subjektima države potpisnice, neovisno o tome imaju li poslovni nastan u Europskoj uniji, odobrava se pristup postupcima javne nabave u Europskoj uniji u skladu s pravilima EU-a o javnoj nabavi. To se primjenjuje i na ugovore u sektorima komunalnih usluga nakon što država potpisnica donese zakonodavne akte kojima uvodi pravila EU-a u tom području.

Kada sporazum stupi na snagu, gospodarski subjekti iz EU-a s poslovnim nastanom u državi potpisnici dobit će pristup postupcima javne nabave u predmetnoj državi pod uvjetima koji nisu manje povoljni od onih za nacionalna društva.

Gospodarski subjekti iz EU-a koji nemaju poslovni nastan u državi potpisnici dobit će pristup postupcima javne nabave u predmetnoj državi pod uvjetima koji nisu manje povoljni od onih za nacionalna društva iz predmetne države u razdoblju od nekoliko godina nakon stupanja na snagu svakog sporazuma.

3.4. Poglavlja o javnoj nabavi u sporazumima u okviru europske politike susjedstva

3.4.1. Ukrajina, Moldova, Gruzija

Kao dio širih sporazuma o pridruživanju Ukrajina, Moldova i Gruzija s EU-om su potpisale sporazume o uspostavi detaljnog i sveobuhvatnog područja slobodne trgovine.

Takvo detaljno i sveobuhvatno područje slobodne trgovine povezano je sa širim postupkom usklađivanja zakonodavstva. U tom je kontekstu posebno važno pitanje javne nabave: te tri zemlje pristale su provesti, u određenom prijelaznom razdoblju i prema detaljnom rasporedu, gotovo sve zakonodavne akte EU-a u području javne nabave, kao da su dio EU-a. Stoga će se naposljetku njihovo zakonodavstvo u području javne nabave komunalnih usluga temeljiti na standardima određenima Direktivom 2014/25/EU.

3.4.2. Armenija

Bilateralni trgovinski odnosi EU-a i Armenije reguliraju se Sveobuhvatnim i pojačanim sporazumom o partnerstvu. Pregovori o sporazumu dovršeni su u veljači 2017. Privremeno se primjenjuje od lipnja 2018. Novim sporazumom zamijenjen je Sporazum o partnerstvu i suradnji iz 1999.

Budući da Armenija već osigurava vrlo široko područje primjene na temelju GPA-a, jedina je dodatna značajka u bilateralnom poglavlju pojašnjenje obuhvaćenosti koncesija radova. To se primjenjuje na sve obuhvaćene subjekte, uključujući pružatelje komunalnih usluga.

3.5. Ostali sporazumi EU-a koji uključuju obveze u pogledu javne nabave

[20] Albanija, Sjeverna Makedonija, Crna Gora i Srbija zemlje su kandidatkinje za članstvo u EU-u. Bosna i Hercegovina i Kosovo* potencijalni su kandidati za članstvo u EU-u.
* Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s RVSUN-om 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova.

3.5.1. Andska zajednica (Kolumbija, Peru, Ekvador)

EU je s Kolumbijom i Peruom potpisao sveobuhvatni trgovinski sporazum, koji se u odnosu s Peruom privremeno primjenjuje od 1. ožujka 2013., a s Kolumbijom od 1. kolovoza 2013.

Protokol o pristupanju Ekvadora potpisan je u studenome 2016., a privremeno se primjenjuje od 1. siječnja 2017.

Kad je riječ o komunalnim uslugama, u prilogu trgovinskom sporazumu o „ostalim subjektima" Peru je ponudio pristup subjektima koji posluju u sektorima energije, vode, zračnih luka i poštanskih usluga, za nabavu čija je vrijednost veća od pragova koji su isti kao i pragovi za subjekte koji posluju u sektorima komunalnih usluga kako ih nudi EU.

Kolumbija je navela subjekte naručitelje na središnjoj razini i revidirala obuhvaćenost subjekata na decentraliziranoj razini (Odluka Odbora za trgovinu 1/2017) te je u prilogu o „ostalim subjektima" navela nekoliko neovisnih subjekata koji posluju u različitim područjima. EU je izrazio zabrinutost jer u nekim ugovorima o javnoj nabavi na decentraliziranoj razini dobavljačima iz EU-a nije odobren nacionalni tretman, posebno u području komunalnih usluga. U tijeku su tehničke rasprave kako bi se pronašlo obostrano prihvatljivo rješenje[21].

U Prilogu svojem Protokolu o pristupanju Ekvador nudi pristup nabavi nekoliko javnih poduzeća koja posluju u sektorima energije, telekomunikacija, poštanskih usluga, prometa (među ostalim i željeznice), vode i odvodnje.

3.5.2. Kanada

Novi trgovinski sporazum između EU-a i Kanade („CETA") počeo se privremeno primjenjivati 21. rujna 2017. Poglavlje o javnoj nabavi sadržava nove važne obveze u pogledu pristupa tržištu za obje strane.

Kad je riječ o sektorima komunalnih usluga, većina državnih pružatelja tih usluga u Kanadi posluje kao „krunske korporacije", tj. poduzeća u državnom vlasništvu koja posluju neovisno o vladi. Preuzimanjem obveze otvaranja javne nabave u većini tih krunskih korporacija CETA-om je napravljen povijesni iskorak kojim se ponuditeljima iz EU-a pruža nediskriminirajući pristup javnoj nabavi kanadskih pružatelja usluga električne energije, prijevoza željeznicom i plovnim putovima, lokalnog prometa, pitke vode te proizvodnje, distribucije i opskrbe plinom. Detaljan popis predmetnih kanadskih subjekata nalazi se u prilozima od 19.-1. do 19.-3. CETA-i.

3.5.3. Srednja Amerika

EU i Srednja Amerika potpisale su sporazum o pridruživanju, a njegov stup koji se odnosi na trgovinu privremeno se primjenjuje od 1. kolovoza 2013. za Honduras, Nikaragvu i Panamu, od 1. listopada 2013. za Kostariku i El Salvador, odnosno od 1. prosinca 2013. za Gvatemalu.

U sektorima komunalnih usluga relevantne su sljedeće obveze u pogledu pristupa tržištu:

- Kostarika je uključila subjekte iz sektora prometa, energije, vode i električne energije,
- Gvatemala je uključila subjekte iz sektora telekomunikacija i luka,
- Nikaragva je uključila subjekte iz sektora pošte, energije, vode i odvodnje,

[21] Izvješće o provedbi trgovinskih sporazuma EU-a od 12. studenoga 2020. i radni dokument službi Komisije priložen tom izvješću, dostupno na adresi: https://trade.ec.europa.eu

- Panama je uključila subjekte iz sektora električne energije, prometa, vode i odvodnje,
- Honduras je uključio lučko tijelo.

3.5.4. Irak

Sporazum o partnerstvu i suradnji između EU-a i Iraka privremeno se primjenjuje od 1. kolovoza 2012. U sektorima komunalnih usluga Irak je preuzeo iste obveze kao i EU u području vode, električne energije, prometa i energije.

3.5.5. Japan

Sporazum o gospodarskom partnerstvu između EU-a i Japana stupio je na snagu 1. veljače 2019. Kad je riječ o javnoj nabavi, EU je dobio bolji pristup ugovorima za koje natječaje u Japanu raspisuju središnja, regionalna i lokalna državna tijela. Za komunalne usluge važna su poboljšanja navedena u nastavku.

Željeznice: među prioritetima EU-a u pregovorima bilo je osigurati veći pristup japanskom tržištu za željezničku opremu i infrastrukturu. Japan je u velikoj mjeri pristao da će to ponuditi izričitim davanjem pristupa nabavi robe i usluga za operativnu sigurnost prijevoza putnika. Takozvana klauzula o operativnoj sigurnosti iz GPA-a od 1. veljače 2020. još je na snazi, ali se više ne primjenjuje na ponuditelje iz EU-a jer se oni mogu osloniti na bilateralni sporazum.

Japan je pristao i na razmjenu pisama o željeznici, kojom je trenutačna suradnja obiju strana u području željeznice pridružena Sporazumu o slobodnoj trgovini. U tu suradnju uključeni su „industrijski dijalog o željeznici" i „Skupina tehničkih stručnjaka za željeznicu".

Kad je riječ o drugim komunalnim uslugama, Japan je pristao otvoriti nadmetanja za distribuciju električne energije ponuditeljima iz EU-a (29 subjekata). Nadalje, pristao je dobavljačima iz EU-a dati nediskriminirajući pristup tržištima javne nabave u 48 gradova s približno 300 000 stanovnika. U tim gradovima živi približno 15 % stanovništva Japana. To je važno u kontekstu ovog izvješća jer se većinom komunalnih usluga u Japanu upravlja na općinskoj razini.

3.5.6. Kazahstan

Pojačani sporazum o partnerstvu i suradnji između EU-a i Kazahstana, koji je potpisan u prosincu 2015., privremeno se primjenjuje od 1. svibnja 2016. te je na snazi od 1. ožujka 2020., prvi je sporazum o nepovlaštenoj trgovini u koji je uključeno sveobuhvatno poglavlje o javnoj nabavi s obostranim obvezama u pogledu pristupa tržištu. Obveze u pogledu pristupa tržištu ne obuhvaćaju javnu nabavu komunalnih usluga u području koje je obuhvaćeno Direktivom 2014/25/EU.

3.5.7. Južna Koreja

EU i Koreja imaju dugogodišnji odnos u području javne nabave kao stranke GPA-a. Odnos je ponovno potvrđen uključivanjem većine pravila iz GPA-a i obveza tih stranaka iz GPA-a (uključujući naknadne izmjene) u Sporazum o slobodnoj trgovini, koji se privremeno primjenjuje od srpnja 2011. (a službeno je ratificiran u prosincu 2015.). Od siječnja 2016. između EU-a i Koreje primjenjiv je revidirani GPA.

U sektorima komunalnih usluga Koreja se obvezala društvima u EU-u otvoriti javnu nabavu subjekata koji posluju u sektorima energije, vode, električne energije, lokalnog prijevoza i željeznice, uključujući brzu željeznicu (od stupanja na snagu revidiranog GPA-a).

3.5.8. Singapur

EU i Singapur potpisali su trgovinski sporazum 19. listopada 2018. Nakon što je Europski parlament izrazio suglasnost 13. veljače 2019., a Vijeće donijelo odluku o sklapanju sporazuma 8. studenoga 2019., Sporazum o slobodnoj trgovini stupio je na snagu 21. studenoga 2019. Poglavlje o javnoj nabavi tog trgovinskog sporazuma sadržava odredbe o javnoj nabavi koje se temelje na GPA-u. Singapur i EU stranke su GPA-a. U trgovinskom sporazumu i EU i Singapur proširili su svoje obveze u pogledu javne nabave u odnosu na obveze u okviru WTO-a.

Kad je riječ o komunalnim uslugama, Singapur je pružio više mogućnosti nego što je ponuđeno u GPA-u jer je otvorio javnu nabavu za određene komunalne usluge kao što je energija (Tijelo za tržište energije) te uključio dodatne naručitelje, na primjer javna tijela koja djeluju u sektorima zračnih luka i lokalnog prijevoza.

3.5.9. Vijetnam

Europska unija i Vijetnam potpisali su trgovinski sporazum i sporazum o zaštiti ulaganja 30. lipnja 2019. Trgovinski sporazum sklopilo je Vijeće 30. ožujka 2020., a stupio je na snagu 1. kolovoza 2020.

Sporazumom su otvaranjem tržišta usluga i javne nabave stvorene prilike za povećanje trgovine i pružanje potpore otvaranju radnih mjesta i rastu s obje strane. Društva u EU-u imat će bolji pristup tržištima javne nabave u Vijetnamu nego društva iz ikoje druge zemlje. Poglavlje trgovinskog sporazuma o javnoj nabavi sadržava odredbe o nabavi koje se temelje na načelima nediskriminacije, transparentnosti i pravednosti u postupcima javne nabave iz GPA-a.

Kad je riječ o otvorenom pristupu tržištu u sektorima komunalnih usluga, u prilogu sporazumu o „drugim subjektima" Vijetnam je naveo 42 subjekta, među ostalim one koji posluju u sektorima željeznice (Vietnam Railways) i električne energije (Vietnam Electricity). EU preuzima uzajamne obveze u odnosu na Vijetnam pa otvara pristup dvama sektorima komunalnih usluga koje su obuhvaćene GPA-om: električnoj energiji i željeznici.

3.5.10. Ujedinjena Kraljevina

Europska unija i Ujedinjena Kraljevina sklopile su 24. prosinca 2020. Sporazum o trgovini i suradnji[22], koji se počeo privremeno primjenjivati 1. siječnja 2021.

Odredbe o javnoj nabavi iz tog sporazuma među najambicioznijima su na koje je Europska unija dosad pristala i nadilaze obveze preuzete u okviru GPA-a. Predviđena su pravila o upotrebi elektroničkih sredstava javne nabave, o elektroničkom objavljivanju obavijesti, ekološkim, socijalnim i radnim razmatranjima te domaćim postupcima preispitivanja. Europska unija i Ujedinjena Kraljevina proširile su uzajamni pristup tržištu u odnosu na onaj iz GPA-a tako što su dodale sektor distribucije plina i topline, privatna poduzeća za komunalne usluge s posebnim i isključivim pravima te brojne dodatne usluge u sektorima ugostiteljstva, telekomunikacija, nekretnina, obrazovanja i drugim poslovnim sektorima.

Sporazumom se dodatno predviđa nediskriminirajuće postupanje s poduzećima u EU-u koja imaju poslovni nastan u Ujedinjenoj Kraljevini (i obrnuto) za svaku javnu nabavu (tj. uključujući nabavu ispod pragova iz GPA-a/Sporazuma o trgovini i suradnji te neobuhvaćenu nabavu).

[22] Sporazum o trgovini i suradnji između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, s druge strane, SL L 444, 31.12.2020., str. 14.

4. BILATERALNI PREGOVORI U TIJEKU I SPORAZUMI KOJI JOŠ NISU POTPISANI

Pregovori o trgovinskim sporazumima, u koje se nastoje uključiti poglavlja o javnoj nabavi, u tijeku su s Australijom, Azerbajdžanom, Čileom, Indonezijom, Kirgistanom, Novim Zelandom i Uzbekistanom.

EU i Mercosur načelno su postigli sporazum (o dijelu sporazuma o pridruživanju koji se odnosi na trgovinu) 28. lipnja 2019. EU i Meksiko načelno su postigli sporazum 21. travnja 2018., a on je dopunjen sporazumom o javnoj nabavi na decentraliziranoj razini, koji je postignut u travnju 2020.

5. ZAKLJUČCI

Europska unija već mnogo godina nastoji uklanjanjem prepreka potaknuti otvaranje tržištâ javne nabave.

Europska unija u tom kontekstu nastavlja podupirati pristupanje novih članica GPA-u, koji je i dalje važan instrument za otvaranje međunarodnih tržišta javne nabave u okviru WTO-a. Usporedno s tim nastavlja pregovarati i provoditi ambiciozne bilateralne i regionalne trgovinske sporazume. To djelovanje na multilateralnoj i bilateralnoj razini omogućit će poduzećima u Uniji da iskoriste dodatne prilike, među ostalim u sektorima komunalnih usluga, koje proizlaze iz transparentnosti, nacionalnog tretmana i nediskriminacije.