KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.3.2021 r.
COM(2021) 100 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

na temat negocjacji w sprawie dostępu przedsiębiorstw Unii do rynków państw trzecich w dziedzinach objętych dyrektywą 2014/25/UE

SPRAWOZDANIE KOMISJI

na temat negocjacji w sprawie dostępu przedsiębiorstw Unii do rynków państw trzecich w dziedzinach objętych dyrektywą 2014/25/UE

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE 3
2. NEGOCJACJE FAKULTATYWNE I WIELOSTRONNE 4
   2.1. POROZUMIENIE WTO W SPRAWIE ZAMÓWIEŃ RZĄDOWYCH (GPA) 4
      2.1.1. Zrewidowane GPA 4
      2.1.2. Przegląd obecnego zakresu zastosowania zrewidowanego GPA 5
      2.1.3. Przystąpienie nowych członków 5
   2.2. Układ ogólny WTO w sprawie handlu usługami (GATS) 8
3. POROZUMIENIA UE ZAWIERAJĄCE ROZDZIAŁY DOTYCZĄCE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH 8
   3.1. Europejski Obszar Gospodarczy (EOG) 8
   3.2. Dwustronna umowa ze Szwajcarią 9
   3.3. Rozdziały dotyczące zamówień publicznych w układach o stabilizacji i stowarzyszeniu w ramach polityki rozszerzenia UE 9
   3.4. Rozdziały dotyczące zamówień publicznych w umowach zawieranych w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa 10
      3.4.1. Ukraina, Mołdawia, Gruzja 10
      3.4.2. Armenia 10
   3.5. Inne umowy UE zawierające zobowiązania w zakresie zamówień rządowych 10
      3.5.1. Wspólnota Andyjska (Kolumbia, Peru, Ekwador) 11
      3.5.2. Kanada 11
      3.5.3. Ameryka Środkowa 11
      3.5.4. Irak 12
      3.5.5. Japonia 12
      3.5.6. Kazachstan 12
      3.5.7. Korea Południowa 13
      3.5.8. Singapur 13

3.5.9. Wietnam 13
3.5.10. Zjednoczone Królestwo 14
4. TRWAJĄCE DWUSTRONNE NEGOCJACJE I JESZCZE NIEPODPISANE UMOWY 14
5. WNIOSKI 14

1. WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie zostaje przedstawione Radzie zgodnie z art. 85[1] i 86[2] dyrektywy 2014/25/UE („dyrektywa sektorowa") w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych („sektory użyteczności publicznej")[3]. Komisja wydała poprzednie sprawozdanie w 2009 r.[4], wypełniając podobne obowiązki sprawozdawcze określone w dyrektywie 2004/17/WE. W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono główne zmiany, jakie zaszły od 2009 r. w zakresie dostępu przedsiębiorstw Unii do rynków zamówień publicznych państw trzecich w dziedzinach objętych dyrektywą sektorową[5] oraz w zakresie otwarcia zamówień publicznych na usługi w państwach trzecich.

Mówiąc dokładniej, w niniejszym sprawozdaniu podsumowano postępy poczynione w otwieraniu przedsiębiorstwom Unii dostępu do rynków zamówień publicznych państw trzecich od czasu przystąpienia nowych członków do fakultatywnego Porozumienia w sprawie zamówień rządowych (GPA) Światowej Organizacji Handlu (WTO)[6]. Ponadto w sprawozdaniu przedstawiono informacje na temat wyników dwustronnych lub regionalnych negocjacji handlowych dotyczących dostępu przedsiębiorstw Unii do rynków zamówień publicznych państw trzecich w sektorach użyteczności publicznej. W swoich rocznych sprawozdaniach z realizacji Komisja przedstawia kompleksowe podsumowanie stanu wdrażania umów o wolnym handlu (FTA)[7].

Dyrektywa sektorowa dotyczy trzech różnych kategorii podmiotów (instytucji zamawiających, przedsiębiorstw publicznych oraz przedsiębiorstw prywatnych korzystających z praw specjalnych lub wyłącznych). Przedsiębiorstwa prywatne, które korzystają z praw specjalnych lub wyłącznych, podlegają zatem dyrektywie sektorowej. Koncepcja stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych do przedsiębiorstw prywatnych działających w sektorach użyteczności publicznej nie

[1] Art. 85 ust. 5 dyrektywy 2014/25/UE stanowi: „Do dnia 31 grudnia 2015 r. i następnie co roku Komisja przedstawia coroczne sprawozdanie z postępów w wielostronnych lub dwustronnych negocjacjach w sprawie dostępu przedsiębiorstw Unii do rynków państw trzecich w dziedzinach objętych niniejszą dyrektywą, z ewentualnych rezultatów osiągniętych w tych negocjacjach i z praktycznego wykonania wszelkich zawartych umów".

[2] Art. 86 ust. 2 dyrektywy 2014/25/UE stanowi: „Do dnia 18 kwietnia 2019 r., a następnie okresowo Komisja przedkłada Radzie sprawozdanie na temat otwierania dostępu do zamówień na usługi w państwach trzecich oraz na temat postępów w negocjacjach z tymi państwami w tej sprawie, w szczególności w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO)".

[3] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE.

[4] COM(2009) 592 final: Sprawozdanie Komisji dotyczące negocjacji w sprawie dostępu przedsiębiorstw Wspólnoty do rynków państw trzecich w dziedzinach objętych dyrektywą 2004/17/WE, COM(2009) 592 final z dnia 28 października 2009 r. Sprawozdanie przygotowano zgodnie z art. 58 i 59 dyrektywy 2004/17/WE.

[5] Zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy 2014/25/UE „[z]amówienie w rozumieniu niniejszej dyrektywy stanowi nabycie – w drodze zamówienia na dostawy, roboty budowlane lub usługi– robót budowlanych, dostaw lub usług przez co najmniej jeden podmiot zamawiający od wykonawców wybranych przez ten podmiot zamawiający, pod warunkiem że dane roboty budowlane, dostawy lub usługi są przeznaczone na potrzeby wykonywania jednego z rodzajów działalności, o których mowa w art. 8–14".

[6] W przeciwieństwie do wielostronnych umów handlowych WTO, które są wiążące dla wszystkich członków WTO, fakultatywne GPA jest wiążące jedynie dla tych członków WTO, którzy je przyjęli. W rezultacie GPA nie powoduje powstania obowiązków ani praw dla członków WTO, którzy go nie przyjęli.

[7] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na temat wdrażania umów o wolnym handlu 1 stycznia 2016 r. – 31 grudnia 2016 r., COM(2017) 654 final; sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na temat wdrażania umów o wolnym handlu 1 stycznia 2017 r. – 31 grudnia 2017 r., COM(2018) 728 final; sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na temat wdrażania umów o wolnym handlu 1 stycznia 2018 r. – 31 grudnia 2018 r., COM(2019) 455 final; sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na temat wdrażania umów handlowych UE 1 stycznia 2019 r. – 31 grudnia 2019 r., COM(2020) 705 final.

znajduje jednak poparcia na całym świecie. W rezultacie nie zawsze można negocjować z państwami trzecimi dostęp przedsiębiorstw prywatnych działających w sektorach użyteczności publicznej do zamówień publicznych, a Unia Europejska podjęła jedynie ograniczone zobowiązania międzynarodowe (GPA lub FTA) w tej dziedzinie.

2. NEGOCJACJE FAKULTATYWNE I WIELOSTRONNE

2.1. POROZUMIENIE WTO W SPRAWIE ZAMÓWIEŃ RZĄDOWYCH (GPA)

Jak dotąd GPA stanowi jedyne prawnie wiążące porozumienie WTO dotyczące zamówień rządowych. Jest to fakultatywny traktat zarządzany przez Komitet ds. Zamówień Rządowych („Komitet GPA").

Obecnie stronami GPA jest 21 członków WTO, w tym Unia Europejska i jej państwa członkowskie, które liczą się jako jedna strona. Zrewidowane GPA, które podpisano w dniu 30 marca 2012 r., weszło w życie w dniu 6 kwietnia 2014 r.[8] W zrewidowanym GPA przewidziano dalsze otwieranie rynków zamówień publicznych stron GPA.

2.1.1. Zrewidowane GPA

Strony GPA zakończyły pełną rewizję zarówno tekstu GPA, jak i wynikających z niego zobowiązań w zakresie dostępu do rynku. Zrewidowane GPA przewiduje wyższy stopień jasności i przejrzystości oraz gwarantuje równe szanse w postępowaniach o udzielenie zamówienia dostawcom, towarom i usługom pochodzącym ze stron GPA.

Zrewidowane GPA składa się z dwóch części: a) tekstu prawnego zawierającego przepisy dotyczące zasad i procedur, które podmioty zamawiające stron GPA muszą stosować, oraz b) list poszczególnych stron dotyczących zakresu zastosowania („załączniki do dodatku I"). Listy stron GPA dotyczące zakresu zastosowania są podzielone na siedem załączników obejmujących podmioty administracji centralnej, podmioty administracji niższego szczebla, inne podmioty[9], towary, usługi, usługi budowlane i uwagi ogólne. W załącznikach tych określono zakres, w jakim podmioty gospodarcze pochodzące z innych stron GPA mogą ubiegać się o zamówienia na towary i usługi (w tym usługi budowlane) udzielane przez poszczególne podmioty zamawiające danej strony GPA. Jeżeli te podmioty zamawiające są objęte załącznikiem strony GPA, muszą one stosować przepisy określone w zrewidowanym GPA w odniesieniu do zamówień na towary i usługi.

Zobowiązanie do prowadzenia dalszych negocjacji zapisano w zrewidowanym GPA. Jak stanowi art. XXII ust. 7 zrewidowanego GPA, strony GPA muszą podjąć dalsze negocjacje w celu ulepszenia GPA, aby stopniowo ograniczać i eliminować środki dyskryminujące, a także osiągnięcia możliwie największego rozszerzenia zakresu jego zastosowania wśród stron na zasadzie wzajemności.

[8] W art. XXIV ust. 9 poprzedniej wersji GPA (GPA z 1994 r., podpisane w dniu 15 kwietnia 1994 r., które weszło w życie w dniu 1 stycznia 1996 r.) umożliwiono stronom zmianę porozumienia z uwzględnieniem m.in. doświadczeń zdobytych podczas jego wdrażania. W dniu 15 grudnia 2011 r. strony GPA z 1994 r. osiągnęły porozumienie polityczne na szczeblu ministerialnym w sprawie rezultatów prowadzonych negocjacji. To porozumienie polityczne zostało potwierdzone poprzez przyjęcie przez Komitet GPA w dniu 30 marca 2012 r. decyzji dotyczącej rezultatów negocjacji. Za pomocą tej decyzji, która zawiera Protokół zmieniający Porozumienie w sprawie zamówień rządowych („Protokół"), strony GPA z 1994 r. potwierdziły tekst Protokołu oraz przedłożyły go do akceptacji. Protokół zmieniający Porozumienie w sprawie zamówień rządowych został zatwierdzony przez Radę w imieniu Unii Europejskiej. (2014/115/UE: decyzja Rady z dnia 2 grudnia 2013 r. dotycząca zawarcia Protokołu zmieniającego Porozumienie w sprawie zamówień rządowych).

[9] Podmioty działające w sektorach użyteczności publicznej.

Zakres ten nie jest jednakowy; stopień, w jakim zamówienia w sektorach użyteczności publicznej są otwarte na udział podmiotów gospodarczych stron GPA, różni się w zależności od państwa, a zakres zastosowania podlega wyłączeniom i ograniczeniom opartym na zasadzie wzajemności.

2.1.2. Przegląd obecnego zakresu zastosowania zrewidowanego GPA

Renegocjacje GPA doprowadziły do udanego i elastycznego rozszerzenia zobowiązań stron w zakresie dostępu do rynku na zasadzie wzajemności. Sekretariat WTO szacuje, że rozszerzenia dostępu do rynku przyniosłyby przedsiębiorstwom stron roczny zysk rzędu 80–100 mld USD z tytułu możliwości dostępu do rynku[10].

Rozszerzenia zakresu dostępu do rynku dla podmiotów oraz towarów, usług i usług budowlanych, które włączono do list stron dotyczących zakresu zastosowania zrewidowanego GPA, zasadniczo stanowią nowe możliwości dostępu do rynku dla podmiotów gospodarczych UE.

Otwarcie rynku UE w ramach GPA ma najbardziej kompleksowy charakter. W przypadkach, w których strony GPA przewidują ograniczony dostęp do rynku, Unia Europejska stara się zapewnić wzajemność przez wprowadzenie zastrzeżeń do swojego zakresu dostępu do rynku, aby odwzajemnić ograniczenia w zakresach dostępu do rynku innych stron. Takie zastrzeżenia mają zastosowanie na przykład względem Stanów Zjednoczonych, Kanady, Japonii, Korei, Australii oraz Nowej Zelandii. Większość zastrzeżeń dotyczy sektorów użyteczności publicznej (tj. energii elektrycznej, wody pitnej, portów i kolei), w przypadku których zakres dostępu innych stron jest bardziej ograniczony niż zakres UE.

2.1.3. Przystąpienie nowych członków

Unia Europejska wspiera i będzie wspierała przystąpienie nowych członków do GPA w celu dalszego otwierania rynków zamówień publicznych w państwach trzecich. W ostatnich latach uczestnictwo w GPA stale rosło. Dzięki temu jeszcze bardziej rozszerzył się zakres dostępu do rynku, również w przypadku zamówień w sektorach użyteczności publicznej.

Od czasu opublikowania poprzedniego sprawozdania Unia Europejska jeszcze bardziej się powiększyła, co zwiększyło zakres dostępu zapewniony przez UE w ramach GPA. W dniu 1 lipca 2013 r. Chorwacja przystąpiła do Unii Europejskiej. W rezultacie od dnia 1 lipca 2013 r. oferta Unii Europejskiej w ramach GPA obejmuje również Chorwację. Komitet ds. Zamówień Rządowych na oficjalnym posiedzeniu w dniu 27 czerwca 2013 r. przyjął zaproponowane przez Unię zmiany załączników UE[11].

2.1.3.1. Armenia

Armenia złożyła wniosek o przystąpienie do GPA we wrześniu 2009 r. Następnie w kwietniu 2010 r. Armenia złożyła zmienioną ofertę, a we wrześniu 2010 r. – ostateczną ofertę. W sierpniu 2011 r., po podjęciu decyzji przez Komitet GPA, Armenia złożyła dokument przystąpienia. GPA z 1994 r. weszło w życie w odniesieniu do Armenii w dniu 15 września 2011 r. Armenia ratyfikowała również zrewidowane GPA, które w odniesieniu do Armenii weszło w życie w dniu 6 czerwca 2015 r.

[10] Sprawozdanie dyrektora generalnego na ósmą konferencję ministerialną WTO, WT/MIN(11)/5, 18 listopada 2011 r.
[11] GPA/118, z dnia 27 czerwca 2013 r.

Zobowiązania Armenii w ramach zrewidowanego GPA obejmują zamówienia udzielane przez podmioty sektorowe. Progi ustalono na poziomie 400 000 SDR[12] w przypadku towarów, 400 000 SDR w przypadku usług i 5 000 000 SDR w przypadku usług budowlanych.

2.1.3.2. Czarnogóra

Czarnogóra złożyła wniosek o przystąpienie do GPA w październiku 2013 r., a wstępną ofertę złożyła w listopadzie 2013 r. W czerwcu 2014 r. Czarnogóra złożyła drugą zmienioną ofertę, a następnie w lipcu 2014 r. – ostateczną ofertę. W październiku 2014 r. Komitet GPA przyjął decyzję o zaproszeniu Czarnogóry do przystąpienia do GPA. W następstwie złożenia dokumentu przystąpienia przez Czarnogórę zrewidowane GPA weszło w życie w odniesieniu do tego państwa w dniu 15 lipca 2015 r.

Czarnogóra udziela stronom GPA dostępu do zamówień udzielanych przez podmioty prowadzące działalność w tych samych sektorach co w przypadku Unii Europejskiej (tj. w sektorach wody pitnej, energii elektrycznej, portów lotniczych, portów, transportu miejskiego i kolejowego) oraz stosuje takie same ograniczenia oparte na zasadzie wzajemności jak Unia Europejska w stosunku do pozostałych stron GPA. Progi ustalono na poziomie 400 000 SDR w przypadku towarów, 400 000 SDR w przypadku usług i 5 000 000 SDR w przypadku usług budowlanych.

2.1.3.3. Nowa Zelandia

Nowa Zelandia złożyła wniosek o przystąpienie do GPA we wrześniu 2012 r. Nowa Zelandia złożyła ostateczną ofertę w lipcu 2014 r. W październiku 2014 r. Komitet GPA przyjął decyzję o przystąpieniu Nowej Zelandii do zrewidowanego GPA. W następstwie złożenia dokumentu przystąpienia przez Nową Zelandię zrewidowane GPA weszło w życie w odniesieniu do tego państwa w sierpniu 2015 r.

Zgodnie z załącznikiem dotyczącym „innych podmiotów" zobowiązania Nowej Zelandii w ramach zrewidowanego GPA obejmują cztery przedsiębiorstwa państwowe działające w sektorach użyteczności publicznej: lotniczym, usług meteorologicznych, kolejowym i energii elektrycznej (Airways Corporation of New Zealand Limited, Meteorological Service of New Zealand Limited, KiwiRail Holdings Limited i Transpower New Zealand Limited). Progi ustalono na poziomie 400 000 SDR w przypadku towarów, 400 000 SDR w przypadku usług i 5 000 000 SDR w przypadku usług budowlanych.

2.1.3.4. Ukraina

Ukraina złożyła wniosek o przystąpienie do GPA w grudniu 2012 r., a ostateczną ofertę złożyła w czerwcu 2015 r. W listopadzie 2015 r. Komitet GPA przyjął decyzję o przystąpieniu Ukrainy do zrewidowanego GPA. W następstwie złożenia dokumentu przystąpienia przez Ukrainę zrewidowane GPA weszło w życie w odniesieniu do tego państwa w dniu 18 maja 2016 r.

Ukraina przewiduje zakres dostępu obejmujący znaczną liczbę sektorów użyteczności publicznej i przygotowała orientacyjny wykaz podmiotów działających w tych sektorach, zgodnie z podejściem opartym na definicjach. Ukraina wyklucza udzielanie zamówień publicznych przedsiębiorstwom stowarzyszonym lub spółkom joint venture. Progi ustalono na poziomie 400 000 SDR w przypadku towarów, 400 000 SDR w przypadku usług i 5 000 000 SDR w przypadku usług budowlanych.

[12] Specjalne prawa ciągnienia.

2.1.3.5. Republika Mołdawii

Republika Mołdawii złożyła wniosek o przystąpienie do GPA w styczniu 2002 r., a ostateczną ofertę złożyła w maju 2015 r. We wrześniu 2015 r. Komitet GPA przyjął decyzję o przystąpieniu Mołdawii. W następstwie złożenia dokumentu przystąpienia przez Republikę Mołdawii zrewidowane GPA weszło w życie w odniesieniu do tego państwa w dniu 14 lipca 2016 r.

Republika Mołdawii oferuje dostęp do zamówień wszystkim podmiotom kwalifikującym się jako instytucje zamawiające zgodnie z prawem krajowym, prowadzącym działalność w sektorach użyteczności publicznej, takich jak woda pitna, energia elektryczna lub cieplna (produkcja, transport lub dystrybucja), obiekty portowe lub inne terminale, obiekty portów lotniczych, transport miejski i transport kolejowy. Załączono orientacyjny wykaz podmiotów. Nie określono żadnych zastrzeżeń. Progi ustalono na poziomie 400 000 SDR w przypadku towarów, 400 000 SDR w przypadku usług i 5 000 000 SDR w przypadku usług budowlanych. Progi w przypadku towarów i usług podlegały jednak dwuletniemu okresowi przejściowemu[13].

2.1.3.6. Australia

Australia złożyła wniosek o przystąpienie do GPA w czerwcu 2015 r., po czym przedstawiła zmienione oferty we wrześniu 2016 r. i czerwcu 2017 r., a ostateczną ofertę – w marcu 2018 r. W październiku 2018 r. zakończono negocjacje dotyczące przystąpienia przez Australię do zrewidowanego GPA, a Komitet GPA przyjął decyzję o przystąpieniu Australii do zrewidowanego porozumienia. W następstwie złożenia dokumentu przystąpienia przez Australię zrewidowane GPA weszło w życie w odniesieniu do tego państwa w dniu 5 maja 2019 r.

Infrastruktura publiczna, koleje i inne obszary związane z transportem (takie jak budowa dróg i porty) należą do kompetencji stanów i terytoriów Australii. W przypadku podmiotów uwzględnionych w wykazie Australijskiego Terytorium Stołecznego zrewidowane GPA nie obejmuje zamówień na usługi w sektorach użyteczności publicznej. Progi ustalono na poziomie 355 000 SDR w przypadku towarów, 355 000 SDR w przypadku usług i 5 000 000 SDR w przypadku usług budowlanych. Australijskie przedsiębiorstwa państwowe, które wydają się porównywalne z unijnymi przedsiębiorstwami publicznymi objętymi ofertą Unii Europejskiej dotyczącą jej zamówień, nie są objęte zakresem zastosowania w odniesieniu do sektorów użyteczności publicznej, jeżeli prowadzą działalność sektorową w zakresie gospodarki wodnej, energii elektrycznej, portów i portów lotniczych, transportu miejskiego i kolei (podejście oparte na definicjach).

2.1.3.7. Zjednoczone Królestwo

W okresie przejściowym przewidzianym w umowie o wystąpieniu zawartej między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem[14] (1 lutego – 31 grudnia 2020 r.) Zjednoczone Królestwo, jako państwo członkowskie UE, nadal było objęte zrewidowanym GPA. Po upływie tego okresu przejściowego w dniu 1 stycznia 2021 r. Zjednoczone Królestwo przystąpiło do zrewidowanego GPA jako samodzielna strona. Ostateczna oferta Zjednoczonego Królestwa w ramach GPA powiela warunki obecnej listy zobowiązań UE w ramach zrewidowanego GPA w zakresie, w jakim ma ono

[13] W pierwszym roku po przystąpieniu progi dotyczące zarówno towarów, jak i usług ustalono na poziomie 600 000 SDR, a w drugim roku po przystąpieniu – na poziomie 500 000 SDR. Od początku trzeciego roku po przystąpieniu progi ustalone są na poziomie 400 000 SDR.

[14] Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, Dz.U. L 29 z 31.1.2020, s. 7 („umowa o wystąpieniu").

zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa, w tym w odniesieniu do sektorów użyteczności publicznej[15].

2.1.3.8. Niezakończone procedury akcesyjne

Aktualnie 11 członków WTO jest oficjalnie na etapie przystępowania do zrewidowanego GPA (Republika Albanii, Federacyjna Republika Brazylii, Chińska Republika Ludowa, Gruzja, Jordańskie Królestwo Haszymidzkie, Republika Kazachstanu, Republika Kirgiska, Republika Macedonii Północnej, Sułtanat Omanu, Federacja Rosyjska, Republika Tadżykistanu). Nie realizuje się jednak obecnie żadnych działań, jeśli chodzi o proces przystępowania Albanii, Gruzji, Jordanii czy Omanu. Czterech innych członków WTO zobowiązało się w protokołach dotyczących przystąpienia do WTO do rozpoczęcia procesu przystąpienia do zrewidowanego GPA. Są to: Islamska Republika Afganistanu, Mongolia, Królestwo Arabii Saudyjskiej i Republika Seszeli.

2.2. Układ ogólny WTO w sprawie handlu usługami (GATS)

Art. XIII ust. 2 GATS zawiera klauzulę rendez-vous, zgodnie z którą „[w] ciągu dwóch lat od daty wejścia w życie Porozumienia WTO zostaną podjęte wielostronne negocjacje w sprawie zakupów rządowych w zakresie usług objętych niniejszym Układem".

Na podstawie tego mandatu, który odnosi się ogólnie do udzielania zamówień na usługi przez dowolny podmiot zamawiający (a zatem nie jest ograniczony do dostawców usług użyteczności publicznej), Unia Europejska przedstawiła konkretne propozycje włączenia załącznika dotyczącego zamówień rządowych na usługi do negocjowanego obecnie fakultatywnego porozumienia w sprawie handlu usługami (TiSA). Negocjacje w sprawie TiSA, o których Rada i Parlament były należycie informowane, nie dobiegły jednak końca i są obecnie zawieszone.

3. POROZUMIENIA UE ZAWIERAJĄCE ROZDZIAŁY DOTYCZĄCE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

3.1. Europejski Obszar Gospodarczy (EOG)

Art. 65 i załącznik XVI do Porozumienia EOG stanowią, że przepisy dyrektywy sektorowej mają zastosowanie w państwach EFTA. Norwegia, Liechtenstein i Islandia nadal zapewniają przedsiębiorstwom Unii dostęp do swoich zamówień w sektorach użyteczności publicznej, oferując zakres dostępu odpowiadający zakresowi dyrektywy sektorowej.

Ostatnie rozszerzenie UE nastąpiło w dniu 1 lipca 2013 r., gdy Chorwacja przystąpiła do Unii Europejskiej. Państwo, które staje się członkiem Unii Europejskiej, musi również złożyć wniosek o przystąpienie do Porozumienia EOG[16]. Umowę o udziale Republiki Chorwacji w Europejskim Obszarze Gospodarczym („umowa o rozszerzeniu EOG") oraz trzy powiązane umowy[17] podpisano w dniu 11 kwietnia 2014 r. Umowa o rozszerzeniu EOG jest tymczasowo stosowana od dnia 12 kwietnia 2014 r.

[15] W załączniku 3 („inne podmioty") w ostatecznej ofercie Zjednoczonego Królestwa przewidziano zakres dostępu w odniesieniu do podmiotów zamawiających prowadzących działalność w sektorach użyteczności publicznej, powielając listę Unii. Orientacyjne wykazy podmiotów objętych ostateczną ofertą Zjednoczonego Królestwa w ramach GPA są identyczne z wykazami dla Zjednoczonego Królestwa w ramach listy Unii.

[16] Art. 128 Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

[17] Umowa o udziale Republiki Chorwacji w Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz trzy powiązane umowy, Dz.U. L 170 z 11.6.2014, s. 5.

3.2. Dwustronna umowa ze Szwajcarią

UE i Szwajcarię, jako strony GPA oraz dwustronnej umowy dotyczącej pewnych aspektów zamówień publicznych zawartej w 1999 r., łączy długotrwała relacja w obszarze zamówień publicznych. Do dnia 31 grudnia 2020 r. stosunki między UE a Szwajcarią w ramach GPA podlegały GPA z 1994 r. Jeśli chodzi o sektory użyteczności publicznej, szwajcarskie zobowiązania w ramach GPA z 1994 r. obejmowały jedynie organy publiczne i przedsiębiorstwa publiczne w następujących sektorach: gospodarki wodnej, energii elektrycznej, systemów transportu publicznego (miejskiego), portów lotniczych i portów krajowych. Z dniem 1 stycznia 2021 r. Szwajcaria przystąpiła do zrewidowanego GPA[18], na mocy którego uwzględni w załączniku 3 dostęp do zamówień w sektorze usług pocztowych.

Dwustronna umowa dotycząca zamówień rządowych[19] uzupełnia zobowiązania Szwajcarii i UE w ramach GPA. Wykracza ona poza zakres GPA, ponieważ UE i Szwajcaria wzajemnie udzielają sobie dostępu do zamówień na towary, roboty i usługi powyżej progów udzielanych zarówno przez podmioty publiczne (organy publiczne i przedsiębiorstwa publiczne) oraz prywatne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej prowadzące działalność na podstawie praw specjalnych lub wyłącznych w sektorach telekomunikacji, kolei, gazu, energii cieplnej, ropy naftowej, węgla i innych paliw stałych, jak i przez prywatne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej prowadzące działalność na podstawie praw specjalnych lub wyłącznych w sektorach energii elektrycznej, wody pitnej, portów morskich lub śródlądowych, portów lotniczych i transportu miejskiego.

3.3. Rozdziały dotyczące zamówień publicznych w układach o stabilizacji i stowarzyszeniu w ramach polityki rozszerzenia UE

Układy o stabilizacji i stowarzyszeniu („SAA") są częścią unijnego procesu stabilizacji i stowarzyszenia. Od początku tego procesu Unia Europejska stopniowo zawiera dwustronne SAA obejmujące zobowiązania handlowe z każdym z partnerów z Bałkanów Zachodnich:

- Albanią (wejście w życie w 2009 r.),
- Macedonią Północną (wejście w życie w 2004 r.),
- Czarnogórą (wejście w życie w 2010 r.),
- Serbią (wejście w życie w 2013 r.),
- Bośnią i Hercegowiną (wejście w życie w 2015 r.) oraz
- Kosowem* (wejście w życie w 2016 r.)[20].

Ponieważ celem SAA jest wsparcie zainteresowanych partnerów z Bałkanów Zachodnich w przygotowaniach do przyjęcia i wdrożenia prawa Unii, wzajemne zobowiązania mają zazwyczaj asymetryczny charakter.

[18] GPA z 2012 r. weszło w życie w odniesieniu do Szwajcarii w dniu 1 stycznia 2021 r. Tego samego dnia GPA z 2012 r. zastąpiło GPA z 1994 r.

[19] Porozumienie między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie niektórych aspektów zamówień rządowych, Dz.U. L 114 z 30.4.2002, s. 430.

[20] Albania, Republika Macedonii Północnej, Czarnogóra i Serbia to kraje kandydujące do przystąpienia do UE. Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo* to potencjalni kandydaci do członkostwa w UE.

* Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

Odnosi się to również do odpowiednich przepisów dotyczących zamówień publicznych. Od chwili wejścia w życie SAA podmioty gospodarcze sygnatariusza – niezależnie od tego, czy mają siedzibę w Unii Europejskiej – dopuszcza się do udziału w procedurach udzielania zamówień publicznych w Unii Europejskiej zgodnie z unijnymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych. Zasada ta dotyczy również zamówień w sektorach użyteczności publicznej, pod warunkiem że państwo-sygnatariusz przyjęło ustawodawstwo wprowadzające przepisy UE w tym zakresie.

Od chwili wejścia w życie umowy unijne podmioty gospodarcze z siedzibą na terytorium państwa-sygnatariusza uzyskują dostęp do postępowań o udzielenie zamówienia ogłaszanych w tym państwie, na warunkach nie mniej korzystnych niż warunki zapewnione przedsiębiorstwom krajowym.

Unijne podmioty gospodarcze niemające siedziby na terytorium państwa-sygnatariusza uzyskują dostęp do postępowań o udzielenie zamówienia ogłaszanych w tym państwie, na warunkach nie mniej korzystnych niż warunki zapewnione przedsiębiorstwom krajowym, po upływie określonej liczby lat od wejścia w życie każdej z umów.

3.4. Rozdziały dotyczące zamówień publicznych w umowach zawieranych w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa

3.4.1. Ukraina, Mołdawia, Gruzja

W ramach ogólniejszych układów o stowarzyszeniu Ukraina, Mołdawia i Gruzja podpisały z UE umowy o utworzeniu pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu.

Taka pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu jest powiązana z szerzej zakrojonym procesem zbliżania przepisów. Kwestia zamówień publicznych jest szczególnie istotna w tym kontekście: wszystkie trzy kraje zgodziły się na wdrożenie, po określonym okresie przejściowym i zgodnie ze szczegółowym harmonogramem, niemal wszystkich przepisów UE dotyczących zamówień publicznych, tak jakby były one państwami członkowskimi UE. Ostatecznie zatem przepisy tych trzech państw w zakresie zamówień udzielanych przez podmioty sektorowe będą oparte na normach określonych w dyrektywie 2014/25/UE.

3.4.2. Armenia

Dwustronne stosunki handlowe między Unią Europejską a Armenią reguluje kompleksowa i wzmocniona umowa o partnerstwie. Negocjacje w sprawie umowy zakończyły się w lutym 2017 r. Umowa jest tymczasowo stosowana od czerwca 2018 r. Nowa umowa zastępuje umowę o partnerstwie i współpracy z 1999 r.

Ponieważ Armenia zapewniła już bardzo szeroki zakres zastosowania w ramach GPA, jedynym dodatkowym elementem rozdziału dotyczącego stosunków dwustronnych jest wyjaśnienie zakresu dostępu do koncesji na roboty budowlane. Dotyczy to wszystkich podmiotów objętych zakresem zastosowania, w tym dostawców usług użyteczności publicznej.

3.5. Inne umowy UE zawierające zobowiązania w zakresie zamówień rządowych

3.5.1. Wspólnota Andyjska (Kolumbia, Peru, Ekwador)

UE zawarła kompleksową umowę o handlu z Kolumbią i Peru, która w przypadku Peru jest tymczasowo stosowana od dnia 1 marca 2013 r., a w przypadku Kolumbii – od dnia 1 sierpnia 2013 r.

Protokół przystąpienia Ekwadoru do umowy o handlu został podpisany w listopadzie 2016 r. i jest tymczasowo stosowany od dnia 1 stycznia 2017 r.

Jeśli chodzi o sektory użyteczności publicznej, w załączniku do umowy o handlu dotyczącym „innych podmiotów" Peru zaoferowało objęcie zakresem dostępu podmiotów działających w sektorach energii, wody, portów lotniczych i usług pocztowych w odniesieniu do zamówień o wartości powyżej progów, które są identyczne dla podmiotów działających w sektorach użyteczności publicznej jak progi oferowane przez UE.

Kolumbia wymieniła podmioty udzielające zamówień publicznych na szczeblu centralnym i zmieniła zakres dostępu w przypadku podmiotów administracji niższego szczebla (decyzja Komitetu ds. Handlu nr 1/2017), a w załączniku dotyczącym „innych podmiotów" wymieniła szereg niezależnych podmiotów prowadzących działalność w różnych sektorach. UE wyraziła zaniepokojenie, ponieważ dostawcom z UE nie przyznano traktowania narodowego w przypadku niektórych zamówień rządowych udzielanych poniżej szczebla centralnego, w szczególności w sektorach użyteczności publicznej. Trwają rozmowy techniczne mające na celu znalezienie rozwiązania możliwego do zaakceptowania przez obie strony[21].

W załączniku do protokołu przystąpienia Ekwador oferuje objęcie zakresem dostępu zamówień udzielanych przez szereg przedsiębiorstw publicznych działających w sektorach energii, telekomunikacji, usług pocztowych, transportu (w tym przewozów kolejowych) oraz gospodarki wodno-ściekowej.

3.5.2. Kanada

Nowa umowa o handlu między UE a Kanadą („CETA") jest tymczasowo stosowana od dnia 21 września 2017 r. Rozdział dotyczący zamówień publicznych zawiera ważne nowe zobowiązania w zakresie dostępu do rynku dla obu stron.

W sektorach użyteczności publicznej większość państwowych dostawców usług użyteczności publicznej w Kanadzie działa jako tzw. korporacje koronne (ang. *Crown Corporations*), tj. przedsiębiorstwa państwowe, które działają niezależnie od rządu. Ponieważ zobowiązanie w ramach CETA obejmuje zamówienia publiczne udzielane przez większość tych korporacji koronnych, umowa ta stanowi historyczny krok naprzód w zapewnieniu oferentom z UE niedyskryminacyjnego dostępu do zamówień udzielanych przez kanadyjskich dostawców energii elektrycznej, transportu kolejowego i wodnego, transportu lokalnego, wody pitnej oraz usług produkcji, dystrybucji i dostaw gazu. Szczegółowy wykaz kanadyjskich podmiotów, których to dotyczy, znajduje się w załącznikach 19-1–19-3 do CETA.

3.5.3. Ameryka Środkowa

[21] Sprawozdanie w sprawie wdrażania umów handlowych UE z dnia 12 listopada 2020 r. oraz dokument roboczy służb Komisji towarzyszący sprawozdaniu, dostępne na stronie internetowej: https://trade.ec.europa.eu

UE i Ameryka Środkowa podpisały układ o stowarzyszeniu; jego filar handlowy jest tymczasowo stosowany od dnia 1 sierpnia 2013 r. wobec Hondurasu, Nikaragui i Panamy, od dnia 1 października 2013 r. wobec Kostaryki i Salwadoru oraz od dnia 1 grudnia 2013 r. wobec Gwatemali.

W sektorach użyteczności publicznej istotne są następujące zobowiązania w zakresie dostępu do rynku:

- Kostaryka objęła zakresem zastosowania podmioty w sektorach transportu, energii, wody i energii elektrycznej;
- Gwatemala objęła zakresem zastosowania podmioty w sektorze telekomunikacyjnym i sektorze portów;
- Nikaragua objęła zakresem zastosowania podmioty w sektorach usług pocztowych, energii i gospodarki wodno-ściekowej;
- Panama objęła zakresem zastosowania podmioty w sektorach energii elektrycznej, transportu i gospodarki wodno-ściekowej;
- Honduras objął zakresem zastosowania organ portowy.

3.5.4. Irak

Umowa o partnerstwie i współpracy między UE a Irakiem jest tymczasowo stosowana od dnia 1 sierpnia 2012 r. W sektorach użyteczności publicznej Irak podjął takie same zobowiązania jak UE w zakresie wody, energii elektrycznej, transportu i energii.

3.5.5. Japonia

Z dniem 1 lutego 2019 r. weszła w życie umowa o partnerstwie gospodarczym między UE a Japonią Jeśli chodzi o zamówienia publiczne, UE uzyskała lepszy dostęp do przetargów ogłaszanych w Japonii zarówno przez rząd centralny, jak i władze regionalne i lokalne. W przypadku usług użyteczności publicznej na uwagę zasługuje poprawa sytuacji w poniższych dziedzinach.

Przewozy kolejowe: jednym z priorytetów UE w negocjacjach było zapewnienie większego dostępu do japońskiego rynku urządzeń kolejowych i infrastruktury kolejowej. Japonia w dużej mierze zgodziła się to zaoferować, wyraźnie przyznając dostęp do zamówień publicznych na towary i usługi związane z bezpieczeństwem operacyjnym przewozu osób. Od dnia 1 lutego 2020 r. tzw. klauzula bezpieczeństwa operacyjnego w GPA, choć nadal przewidziana w porozumieniu, nie ma zastosowania do oferentów z UE, ponieważ mogą oni powoływać się na umowę dwustronną.

Japonia zgodziła się również na wymianę listów w sprawie kolei, co sprawia, że obecna współpraca między obiema stronami w dziedzinie kolei ma umocowanie w umowie o wolnym handlu. Współpraca ta obejmuje „dialog przemysłowy w dziedzinie kolei" oraz „grupę ekspertów technicznych w dziedzinie kolei".

Jeśli chodzi o inne sektory użyteczności publicznej, Japonia zgodziła się umożliwić oferentom z UE udział w przetargach w sektorze energii elektrycznej (29 podmiotów). Ponadto Japonia zgodziła się przyznać dostawcom z UE niedyskryminujący dostęp do rynków zamówień publicznych w 48 miastach liczących około 300 000 mieszkańców. W miastach tych mieszka około 15 % populacji Japonii. Jest to istotne w kontekście niniejszego sprawozdania, ponieważ większość usług użyteczności publicznej w Japonii jest zarządzana na poziomie gminy.

3.5.6. Kazachstan

Umowa o wzmocnionym partnerstwie i współpracy między Unią Europejską a Kazachstanem, zawarta w grudniu 2015 r., tymczasowo stosowana od dnia 1 maja 2016 r. i obowiązująca od dnia 1 marca

2020 r., jest pierwszym przypadkiem niepreferencyjnej umowy handlowej zawierającej kompleksowy rozdział dotyczący zamówień publicznych z wzajemnymi zobowiązaniami w zakresie dostępu do rynku. Wspomniane zobowiązania w zakresie dostępu do rynku nie obejmują zamówień udzielanych przez podmioty sektorowe w obszarze objętym dyrektywą 2014/25/UE.

3.5.7. Korea Południowa

UE i Koreę, jako strony GPA, łączy długotrwała relacja w zakresie zamówień publicznych. Relacja ta została ponownie potwierdzona poprzez włączenie większości zasad GPA, jak również zobowiązań wynikających z GPA (wraz z późniejszymi zmianami) do umowy o wolnym handlu, która jest tymczasowo stosowana od lipca 2011 r. (i została oficjalnie ratyfikowana w grudniu 2015 r.). Od stycznia 2016 r. zrewidowane GPA ma zastosowanie między UE a Koreą.

W sektorach użyteczności publicznej Korea zobowiązała się do otwarcia dla przedsiębiorstw z UE zamówień udzielanych przez podmioty działające w sektorach energii, wody, energii elektrycznej, transportu lokalnego i kolei, w tym kolei dużych prędkości (od chwili wejścia w życie zrewidowanego GPA).

3.5.8. Singapur

UE i Singapur podpisały umowę handlową w dniu 19 października 2018 r. W następstwie zgody Parlamentu Europejskiego udzielonej w dniu 13 lutego 2019 r. oraz decyzji Rady w sprawie zawarcia tej umowy z dnia 8 listopada 2019 r. umowa o wolnym handlu weszła w życie w dniu 21 listopada 2019 r. Rozdział tej umowy handlowej dotyczący zamówień publicznych zawiera przepisy z zakresu zamówień publicznych oparte na GPA. Singapur i UE są stronami GPA. W umowie handlowej zarówno UE, jak i Singapur wykroczyły poza swoje zobowiązania w ramach WTO dotyczące zamówień rządowych.

Jeśli chodzi o sektory użyteczności publicznej, Singapur zapewnił większy dostęp niż było to przewidziane w GPA, ponieważ otworzył zamówienia w określonych sektorach użyteczności publicznej, takich jak energetyka (Urząd ds. Rynku Energii), i włączył dodatkowe podmioty zamawiające, na przykład podmioty publiczne działające w sektorach portów lotniczych i transportu lokalnego.

3.5.9. Wietnam

Unia Europejska i Wietnam podpisały umowę handlową i umowę o ochronie inwestycji w dniu 30 czerwca 2019 r. Umowa handlowa została zawarta przez Radę w dniu 30 marca 2020 r. i weszła w życie w dniu 1 sierpnia 2020 r.

Umowa stwarza możliwości zwiększenia wymiany handlowej oraz wspierania zatrudnienia i wzrostu gospodarczego po obu stronach dzięki otwarciu rynków usług i zamówień publicznych. Przedsiębiorstwa z UE będą miały lepszy dostęp do wietnamskiego rynku zamówień publicznych niż przedsiębiorstwa z jakiegokolwiek innego kraju. Rozdział umowy handlowej dotyczący zamówień publicznych zawiera postanowienia z zakresu zamówień oparte na zasadach niedyskryminacji, przejrzystości i uczciwości w procedurach udzielania zamówień przewidzianych w GPA.

Jeśli chodzi o zakres dostępu do rynku w sektorach użyteczności publicznej, w załączniku do umowy dotyczącym „innych podmiotów" Wietnam wymienia 42 podmioty, w tym podmioty działające w sektorach kolei (Vietnam Railways) i energii elektrycznej (Vietnam Electricity). UE podjęła wobec Wietnamu wzajemne zobowiązania, otwierając dostęp do dwóch sektorów użyteczności publicznej,

które obejmuje jej zakres zastosowania w ramach GPA, tj. sektorów energii elektrycznej i przewozów kolejowych.

3.5.10. Zjednoczone Królestwo

W dniu 24 grudnia 2020 r. Unia Europejska i Zjednoczone Królestwo zawarły umowę o handlu i współpracy[22], której tymczasowe stosowanie rozpoczęło się z dniem 1 stycznia 2021 r.

Umowa zawiera jedne z najbardziej ambitnych postanowień dotyczących zamówień publicznych, jakie kiedykolwiek zawarła Unia Europejska, wykraczające poza zakres zobowiązań wynikających z GPA. Przewidziano w niej postanowienia dotyczące wykorzystania środków elektronicznych w zamówieniach publicznych, elektronicznej publikacji ogłoszeń, kwestii środowiskowych, społecznych i pracowniczych oraz krajowych procedur odwoławczych. Unia Europejska i Zjednoczone Królestwo rozszerzyły zakres wzajemnego dostępu do rynku poza zakres określony w GPA, dodając: sektor dystrybucji gazu i energii cieplnej; prywatne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej korzystające z praw specjalnych i wyłącznych; oraz szereg dodatkowych usług w sektorze hotelarskim, telekomunikacyjnym, nieruchomości, edukacji i innych sektorach biznesu.

Ponadto w umowie przewidziano niedyskryminację przedsiębiorstw z UE mających siedzibę w Zjednoczonym Królestwie (i *vice versa*) w odniesieniu do wszelkich zamówień publicznych (tj. łącznie z zamówieniami poniżej progów określonych w GPA/umowie o handlu i współpracy oraz zamówień nieobjętych zakresem zastosowania).

4. TRWAJĄCE DWUSTRONNE NEGOCJACJE I JESZCZE NIEPODPISANE UMOWY

Negocjacje w sprawie umów handlowych, z których wszystkie mają na celu włączenie rozdziałów dotyczących zamówień rządowych, są w toku z następującymi państwami: Australią, Azerbejdżanem, Chile, Indonezją, Kirgistanem, Nową Zelandią i Uzbekistanem.

UE i Mercosur zasadniczo osiągnęły porozumienie (w sprawie części handlowej układu o stowarzyszeniu) w dniu 28 czerwca 2019 r. UE i Meksyk zasadniczo osiągnęły porozumienie w dniu 21 kwietnia 2018 r., które zostało uzupełnione porozumieniem w sprawie zamówień publicznych na szczeblach poniżej szczebla centralnego, osiągniętym w kwietniu 2020 r.

5. WNIOSKI

Od wielu lat Unia Europejska wspiera otwieranie rynków zamówień publicznych przez usuwanie barier.

W tym kontekście Unia Europejska nadal wspiera przystępowanie nowych członków do GPA, które pozostaje podstawowym instrumentem otwierania międzynarodowych rynków zamówień publicznych w ramach WTO. Jednocześnie Unia Europejska nadal negocjuje i wdraża ambitne dwustronne i regionalne umowy handlowe. Dzięki tym staraniom podejmowanym na szczeblu wielostronnym i dwustronnym przedsiębiorstwa Unii będą mogły korzystać z kolejnych możliwości, w tym w sektorach użyteczności publicznej, na zasadach przejrzystości, traktowania narodowego i niedyskryminacji.

[22] Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony, Dz.U. L 444 z 31.12.2020, s. 14.