



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 30.7.2025 г.
COM(2025) 430 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**съгласно член 13 от Регламент (ЕС) 2022/1031 за прилагането на същия регламент
и за напредъка по предприятиите съгласно регламента международни преговори
относно достъпа на икономическите оператори от Съюза до пазарите на
обществени поръчки или концесии на трети държави**

На 30 юни 2022 г. Регламент (ЕС) 2022/1031 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юни 2022 г. относно достъпа на икономически оператори, стоки и услуги от трети държави до пазарите на обществени поръчки и концесии на Съюза и за определяне на процедурите за подпомагане на преговорите относно достъпа на икономически оператори, стоки и услуги от Съюза до пазарите на обществени поръчки и концесии на трети държави (Акт за международните обществени поръчки — IPI) („Регламента за IPI“)¹ беше публикуван в Официален вестник на Европейския съюз и влезе в сила на 29 август 2022 г.

Съгласно член 13 от Регламента за IPI от Европейската комисия („Комисията“) се изисква до 30 август 2025 г., и най-малко веднъж на всеки две години след това, да представи доклад за прилагането на същия регламент и за напредъка по предприетите съгласно регламента международни преговори относно достъпа на икономическите оператори от Съюза до пазарите на обществени поръчки или концесии на трети държави. Комисията следва да публикува този доклад.

Съгласно Регламента за IPI Комисията също така е задължена да създаде определени инструменти за улесняване на прилагането на регламента. Комисията е спазила тези изисквания и в раздел 1 са описани съответните мерки, които е предприела. От влизането в сила на Регламента за IPI, Комисията е започнала и е приключила едно проучване по IPI относно мерки и практики на Китайската народна република („КНР“) на пазара на обществени поръчки за медицински изделия². Това първо проучване по IPI е представено в раздел 2. И накрая, в раздел 3 по-долу са представени заключенията на Комисията въз основа на нейния опит с прилагането на Регламента за IPI до датата на настоящия доклад.

1. Инструменти за улесняване на прилагането на Регламента за IPI

Комисията е предоставила на всички заинтересовани страни няколко инструмента за улесняване на прилагането на Регламента за IPI, под формата на оперативни насоки, ръководство и два онлайн инструмента: инструмент за жалби, предназначен за страни, потенциално засегнати от ограниченията при обществените поръчки в чужбина, и инструмент за пояснения, насочен към улесняване на прилагането на мерките по IPI от възлагащите органи на Съюза.

1.1. Насоки на Комисията за улесняване на прилагането на Регламента за IPI от възлагащите органи и възложителите, както и от икономическите оператори

Съгласно член 12 от Регламента за IPI от Комисията се изисква, в срок от шест месеца от влизането му в сила, да издаде оперативни насоки за улесняване на прилагането на Регламента от възлагащите органи и възложителите, както и от икономическите оператори. Комисията е спазила това изискване, като на 21 февруари 2023 г. е публикувала такива насоки („Насоките“)³.

¹ ОВ L 173, 30.6.2022 г., стр. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1031/oj>.

² Известие за започване на проучване съгласно Акта за международните обществени поръчки относно мерките и практиките, прилагани от Китайската народна република на пазара на обществени поръчки за медицински изделия (C/2024/2343), ОВ С, C/2024/2973, 24.4.2024 г., ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/2973/oj><http://data.europa.eu/eli/C/2024/2973/oj>.

³ Съобщение на Комисията „Насоки за улесняване на прилагането на Регламента за IPI от възлагащите органи и възложителите, както и от икономическите оператори“ (2023/C 64/04), ОВ С 64, стр. 7, 21.2.2023 г., [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0221\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0221(02)).

С Насоките се предоставят указания на възлагащите органи и възложителите за определяне на произхода на икономическите оператори, стоките и услугите. За икономическите оператори критерият е мястото на учредяване, а в Насоките е предоставено обяснение на понятието „значима стопанска дейност“, въведено с цел да се предотврати заобикалянето на Регламента за IPI чрез използването на фиктивни дружества. Когато става дума за стоки, произходът се установява в съответствие с непреференциалните правила за произход съгласно Митническият кодекс на Съюза⁴. Що се отнася до услугите, произходът се определя от този на доставчика на услугите.

И накрая, с Насоките се изясняват правилата за прилагане на мерките по IPI от възлагащите органи и възложителите, включително правилата за оценка, с цел да се определи дали стойността на договора е под или над праговете за прилагане на мярка(и) по IPI съгласно член 6 от Регламента за IPI. С тях се определят изисквания за прозрачност в процедурите за обществени поръчки за прилагане на мерки по IPI (мерки за корекция на резултатите и изключения) и се обясняват правилата относно прилагането на мерки по IPI по отношение на специфични договори, като например рамкови договори.

1.2. Онлайн инструмент за подаване на жалби

Съгласно член 5, параграф 1, втора алинея от Регламента за IPI от Комисията се изисква да предостави на своя уебсайт онлайн инструмент, който да бъде използван от заинтересованите страни от Съюза и от държавите членки за официално подаване на обоснована жалба, въз основа на която Комисията може да започне проучване на предполагаема мярка или практика на трета държава. Комисията е изпълнила това задължение, като е предоставила онлайн инструмент за подаване на жалби⁵. Онлайн инструментът за подаване на жалби съдържа задължителни полета, като самоличността на жалбоподателя, информация за жалбата, фактическо описание на мярката и/или практиката на третата държава, и незадължителни полета (напр. икономическо или системно въздействие на мярката, прилагане в тръжни процедури и вече предприети или планирани действия). Комисията е въвела надеждни гаранции, за да осигури много висок стандарт на поверителност и анонимност при разглеждането на жалби. Към днешна дата Комисията не е получила нито една обоснована жалба чрез този специален онлайн инструмент за подаване на жалби. Същевременно тя е получила няколко неофициални жалби относно пречки пред обществените поръчки в трети държави чрез други канали.

1.3. Насоки за заинтересованите страни за предоставяне на информация съгласно член 5, параграф 1 от Регламента за IPI

Съгласно член 5, параграф 1 от Регламента за IPI с известието за започване на проучване по IPI заинтересованите страни и държавите членки се приканват да предоставят съответната информация на Комисията в рамките на определен срок. С цел да информира заинтересованите страни как да се представят, както и да структурира събирането на информация от тях и от държавите членки, Комисията публикува насоки за заинтересованите страни относно предоставянето на информация⁶.

⁴ Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 г. за създаване на Митнически кодекс на Съюза (ОВ L 269, 10.10.2013 г., стр. 1).

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.

1.4. Онлайн инструмент „Procurement4Buyers“

Въпреки че не се изисква съгласно Регламента за IPI, Комисията е оповестила публично на своя уебсайт инструмент за възлагане на обществени поръчки, с който, наред с другото, се предоставя информация на възлагащите органи и възложителите кога трябва да ограничат участието на чуждестранни оференти в съответствие с мерките по IPI. За бърза и надеждна проверка на оферентите от трети държави, които имат законно гарантиран достъп до участие в търг за планирана обществена поръчка, възлагащите органи и възложителите могат да използват инструмента „Procurement4Buyers“⁷, който е предоставен на уебсайта „Acces2Markets“ на ГД „Търговия“. Достатъчно е да се посочи самоличността на възложителя, предметът и прогнозната стойност на планираната обществена поръчка (код по CPV⁸) и когато е необходимо, да се дадат отговори на някои последващи въпроси. След това инструментът ще предостави на потребителя положителен списък на държави, чиито оференти имат право да участват в процедурата за възлагане на обществена поръчка, както и отрицателен списък с държави, чиито дружества са изключени от тръжната процедура. Последният списък отразява резултатите от процедурите за вземане на решения относно IPI⁹.

2. Проучването по IPI относно мерките и практиките на КНР на пазара на обществени поръчки за медицински изделия

На 24 април 2024 г. Комисията започна по собствена инициатива проучване съгласно член 5, параграф 1 от Регламента за IPI на мерки и практики на КНР, водещи до сериозно и повтарящо се влошаване на достъпа на икономически оператори, стоки и услуги от Съюза до пазара на обществени поръчки за медицински изделия в КНР. В съответствие с член 5, параграф 2 от Регламента за IPI, в периода от 24 до 26 юли 2024 г. в Пекин бяха проведени консултации с КНР. Консултациите не доведоха до задоволително разрешаване на ограниченията при процедурите за възлагане на поръчки, установени в хода на проучването.

На 14 януари 2025 г., след приключване на проучването и консултациите с КНР, Комисията предостави на обществеността доклад в съответствие с член 5, параграф 4 от Регламента за IPI, съдържащ констатациите от проучването и предлагания начин на действие¹⁰ („доклада от проучването“). Комисията представи доклада от проучването на Европейския парламент и на Съвета съгласно изискването в член 5, параграф 4 от Регламента за IPI съответно на 29 и 30 януари 2025 г.

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

⁸ Регламент (ЕО) № 2195/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 5 ноември 2002 г. относно Общия терминологичен речник, свързан с обществените поръчки (CPV), както е изменен (ОВ L 340 16.12.2002 г., стр. 1); ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2002/2195/2022-07-10>.

⁹ <https://webgate.ec.europa.eu/procurementbuyers/#/procurementlocation>.

¹⁰ Доклад на Комисията в съответствие с член 5, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2022/1031 по отношение на проучването съгласно Акта за международните обществени поръчки относно мерките и практиките, прилагани от КНР на пазара на обществени поръчки за медицински изделия (COM(2025) 5), и придружаващият го Работен документ на службите на Комисията „Фактически констатации от проучването съгласно Акта за международните обществени поръчки на пазара на обществени поръчки за медицински изделия в КНР“, придружаващ документа „Доклад на Комисията в съответствие с член 5, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2022/1031 по отношение на проучването съгласно Акта за международните обществени поръчки относно мерките и практиките, прилагани от КНР на пазара на обществени поръчки за медицински изделия“ (SWD(2025) 2).

Това проучване беше особено трудно поради непрозрачния характер на китайския пазар на обществени поръчки. Дискриминацията срещу чуждестранни доставчици не произтича единствено от законови разпоредби, а и от множество административни мерки, вътрешни насоки и инструкции, издадени на различни равнища на управление. Основна трудност представляваше събирането на голяма извадка от договори за обществени поръчки от КНР във формат, който позволява съдържателна оценка на наличието на ограничителни мерки, които засягат дружествата от Съюза, в придружаващата документация и условията на тръжните процедури. Тези пречки изискваха разгръщането на много съществени ресурси. С полагане на обширни аналитични усилия и в сътрудничество със заинтересованите страни, Комисията в крайна сметка успя да преодолее тези предизвикателства и да състави подробно описание на съществуващите системни бариери.

В доклада от проучването Комисията стигна до заключението, че КНР е създала всеобхватна система, която систематично ограничава снабдяването с вносни медицински изделия чрез правно обвързващи разпоредби, които изискват от публичните субекти да предпочитат местни продукти, когато съществува местна алтернатива, подсилени от тежки процедури за одобрение на вносни стоки и специфични за сектора мерки и целеви квоти за болниците да придобиват местни продукти. Тази всеобхватна дискриминационна система се прилага по отношение на всички категории медицински изделия и на цялата територия на КНР, независимо от стойността на съответните договори за обществени поръчки. Освен това Комисията установи, че организирането на процедури за основано на обема възлагане на поръчки в КНР стимулира доставчиците да предлагат изключително ниски цени, за да спечелят големи договори, и на практика изключва дружествата със стопанска цел, които не получават държавна подкрепа. Комисията откри доказателства за дискриминационни и изключващи практики в 87 % от договорите за обществени поръчки, които успя да провери. Комисията стигна до заключението, че тези мерки и практики водят до сериозно и повтарящо се влошаване на достъпа на икономическите оператори от Съюза и произведените в Съюза медицински изделия до пазара на обществени поръчки за медицински изделия в КНР. Следователно те представляват мерки или практики на трети държави по смисъла на член 2, параграф 1, буква и) от Регламента за IPИ. Що се отнася до резултата от консултациите, в доклада от проучването се посочва, че правителството на КНР е заявило, че няма да отвори едностранно пазара си за обществени поръчки във връзка с медицински изделия и не е предложило корективни действия за отстраняване на това сериозно и повтарящо се нарушаване на достъпа.

Въз основа на това Комисията оцени определените в член 6 от Регламента за IPИ условия с оглед на приемането на мярка по IPИ в съответствие с определението в член 2, параграф 1, буква й) от Регламента за IPИ. Оценката на Комисията се съсредоточава върху i) пропорционалността и адекватността на евентуална мярка по IPИ по отношение на установените мерки и практики; ii) наличието на алтернативни източници на доставки; и iii) интереса на Съюза (икономическият интерес на производителите от Съюза; възможното въздействие върху възлагащите органи и възложителите от Съюза, както и цялостното отражение на мярката по IPИ върху икономиката на Съюза).

След тази оценка Комисията предвижда да наложи мярка по IPИ под формата на изключване на офертите, подадени от всички икономически оператори с произход от КНР, за всички процедури за възлагане на обществени поръчки в Съюза, които са с предмет доставката на медицински изделия, попадащи в кодове по Общия терминологичен речник, свързан с обществените поръчки („CPV кодове от 33100000-1

до 33199000-1, определени в Регламент (ЕО) № 2195/2002¹¹) и с прогнозна стойност, равна или по-висока от 5 000 000 EUR без ДДС. Това е най-всеобхватната мярка, която Съюзът може да наложи в сектора на медицинските изделия съгласно рамката на Регламента за IPI, който не допуска мерки, които биха се прилагали по отношение на процедури за възлагане на обществени поръчки с по-ниска прогнозна стойност. Въпреки това обхватът на тази мярка е по-тесен от този на дискриминационните мерки и практики, установени в КНР. Докато китайската система се прилага широко по отношение на всички договори за обществени поръчки, независимо от стойността им, мярката по IPI е насочена само към договори с прогнозна стойност над 5 милиона евро. Освен това с мярката по IPI се допуска спечелилите търга оференти да доставят до 50 % от медицинските изделия, използвани за изпълнение на договори, от КНР, като по този начин все още се осигурява значително присъствие на медицински изделия с произход от КНР на пазарите на обществени поръчки в Съюза. Тези ограничения са пряка последица от праговете и условията, заложи в самия Регламент за IPI.

На 19 юни 2025 г. Комисията прие мярката по IPI чрез Регламент за изпълнение (ЕС) 2025/1197 на Комисията от 19 юни 2025 г.¹² в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 11, параграф 2 от Регламента за IPI, в Комитета по въпросите, свързани с пречките пред търговията. Десет дни след публикуването ѝ в *Официален вестник* мярката влезе в сила за срок от 5 години. На 6 юли 2025 г. правителството на КНР прие ответни мерки срещу дружества, стоки и услуги от ЕС.

Въпреки усилията на Комисията да постигне подобрен достъп до пазара на обществени поръчки за медицински изделия в КНР за икономическите оператори от Съюза и произведените в Съюза медицински изделия, както и многобройните контакти с правителството на КНР, този процес по IPI все още не е довел до премахване от страна на правителството на КНР на установените мерки и практики. Консултациите с правителството на КНР обаче бяха полезни за по-доброто разбиране на ограничителните мерки и практики в КНР и за определяне на мерките, необходими за пълното им премахване. Комисията поддържа ангажимента си да продължи взаимодействието с правителството на КНР, което може да продължи, докато установените мерки и практики не бъдат премахнати. В това отношение в член 6, параграф 10 от Регламента за IPI се предвижда възможността Комисията да спре или да оттегли мярка по IPI, ако съответната трета държава предприеме задоволителни корективни действия за отстраняването или коригирането на влошаването на достъпа на икономически оператори, стоки или услуги от Съюза до пазарите за обществени поръчки или концесии на тази трета държава, като по този начин подобрява този достъп. Комисията ще осигури строг мониторинг на прилагането на мярката по IPI от възлагащите органи и възложителите от ЕС, включително на изключенията от прилагането на мярката по IPI. В това отношение

¹¹ Регламент (ЕО) № 2195/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 5 ноември 2002 г. относно Общия терминологичен речник, свързан с обществените поръчки (CPV), както е изменен (ОВ L 340 16.12.2002 г., стр. 1); ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2002/2195/2022-07-10>.

¹² Регламент за изпълнение (ЕС) 2025/1197 на Комисията от 19 юни 2025 година за налагане на мярка по Акта за международните обществени поръчки за ограничаване на достъпа на икономическите оператори и медицинските изделия с произход от КНР до пазара на обществени поръчки за медицински изделия в Европейския съюз съгласно Регламент (ЕС) 2022/1031 на Европейския парламент и на Съвета. http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/1197/oj.

Комисията си запазва правомощието да изисква информация от държавите членки в съответствие с член 13, параграф 1 от Регламента за IPI.

3. Изводи от прилагането на Регламента за IPI

През разглеждания период Комисията е събрала информация относно предполагаеми ограничителни мерки и практики в трети държави, използвайки собствените си ресурси за проучвания и чрез контакти с представители на различни сектори на промишлеността на Съюза. Установените ограничения обикновено варират от изключване на икономически оператори и/или стоки и/или услуги от Съюза от процедурите за възлагане на обществени поръчки до изисквания за локализиране и вътрешни преференции, като например компенсации, което често на практика води до изключване.

Комисията е събрала информация, която показва, че някои от тези мерки и практики биха могли сериозно да нарушат достъпа на промишлеността на Съюза до пазарите на обществени поръчки в трети държави и да доведат до загуба на възможности за икономическите оператори от Съюза.

Въпреки посочването на тази значителна икономическа вреда, промишлеността на Съюза не се е възползвала от възможността да подаде официална жалба по IPI в съответствие с член 5, параграф 1 от Регламента за IPI относно която и да е от установените мерки или практики. Следователно единственото проучване по IPI през отчетния период е започнато по собствена инициатива на Комисията. Комисията смята, че липсата на официални жалби по IPI може да бъде обяснена с множество фактори.

Първо, на пазарите на обществени поръчки активните икономически оператори (оференти) често се намират в силна зависимост от купувача (държавния орган). Въпреки че Комисията е въвела строга политика за поверителност, основана на най-високите стандарти за защита на поверителната информация при разглеждането на жалби, икономическите оператори в различни сектори, които осъществяват дейност на различни пазари на трети държави, съобщават за опасения от целенасочени ответни действия и неблагоприятно третиране от страна на съответната трета държава в случай на подаване на официална жалба.

Второ, дружествата от ЕС, които понастоящем осъществяват дейност на пазарите на обществени поръчки в трети държави, в някои случаи имат ограничен интерес от затваряне на пазара на Съюза, за да го използват като лост за започване на преговори със съответната държава. Оценката на общия интерес при вземането на решение за започване на проучване трябва да бъде внимателно претеглена, като се вземе предвид икономическият интерес на всички дружества от Съюза.

В подкрепа на ефективното използване на Регламента за IPI Комисията е разработила инструменти и насоки за улесняване на прилагането му от заинтересованите страни във всички сектори, когато е целесъобразно.

Проучването по IPI относно мерките и практиките на КНР на пазара на обществени поръчки за медицински изделия бе основано на надеждни доказателства. Въпреки това при осъществяването му бяха открити някои пропуски по отношение на наличните данни относно международните потоци от обществени поръчки. Тези недостатъци се отнасят до трудния достъп до данните за обществените поръчки, необходими за оценка на участието на оференти от Съюза в обществените поръчки на трети държави, както и до въздействието на съществуващите пречки пред обществените поръчки в трети държави върху оферентите от Съюза. Съществуват и някои пропуски в данните за пазара

на обществени поръчки в Съюза, които определено затрудняват оценката на въздействието на потенциални мерки по IPI в Съюза. Например текущите данни за договорите за обществени поръчки, налични в Електронния ежедневник за поръчките („TED“), показват произхода на спечелилия търга оферент, но не дават информация за произхода на доставените стоки и услуги. Също така наличната информация относно възлагането на подизпълнение на оператори от трети държави и действителната собственост на спечелилите търга оференти е ограничена. Обогащването на базата данни в TED с такава информация, по-специално относно произхода на доставените стоки и услуги, би улеснило както провеждането на проучвания по IPI, така и прилагането и последващия мониторинг на мерките по IPI.

4. Заключение

В съответствие с правните изисквания, съдържащи се в Регламента за IPI, Комисията е въвела инструментите, необходими за улесняване на прилагането на Регламента за IPI от страна на икономическите оператори и възлагащите органи и възложителите. Докладът относно прилагането на Регламента за IPI се основава и на опита на Комисията от единственото досега проучване по IPI, което се отнася до мерките и практиките на КНР на пазара на обществени поръчки за медицински изделия.

Що се отнася до резултата в дългосрочен план от това първо проучване и първите мерки по IPI, все още е рано да се правят заключения относно степента, до която инструментът е постигнал целта за отваряне на пазара на обществени поръчки в трети държави. Мерките по IPI служат на Съюза като лост за постигане на такова отваряне. Въпреки че не е намерено задоволително решение по време на процеса на консултации с правителството на КНР, Комисията остава отворена за взаимодействие дори след налагането на мярката по IPI, която може да бъде временно спряна или оттеглена, ако установените мерки и практики бъдат премахнати от страна на КНР.

И накрая е важно да се отбележи, че Комисията събира обширна информация относно пречките пред обществените поръчки в трети държави, но решението за започване на проучване изисква внимателно обмисляне поради присъщите трудности при ориентирането в чуждестранните системи за обществени поръчки. Тези предизвикателства включват тълкуване на сложни правни уредби, установяване на дискриминационни практики, които може да не са резултат от законови разпоредби, а от административни мерки и практики, и разбиране как тези системи се прилагат на практика. Това в много случаи включва преглед на голям обем договори за обществени поръчки, които често не са публично достъпни или не съдържат необходимата документация за правилна оценка. Следователно тясното сътрудничество с промишления сектор по места е от съществено значение. Поддържането на отворени канали за комуникация и осигуряването на пълна поверителност на обмена на информация са от решаващо значение, нещо, което Комисията вече е осигурила и на което продължава да дава приоритет.