

II

(Sporočila)

SPOROČILA INSTITUCIJ, ORGANOV, URADOV IN AGENCIJ EVROPSKE UNIJE

EVROPSKA KOMISIJA

SPOROČILO KOMISIJE

Smernice Evropske komisije o uporabi okvira za javno naročanje v izrednih razmerah zaradi krize v zvezi z boleznijo COVID-19

(2020/C 108 I/01)

1. Uvod – Možnosti in prilagodljivosti v okviru za javno naročanje

Bolezen COVID-19 je povzročila zdravstveno krizo, ki zahteva hitre in pametne rešitve ter prožnost pri obravnavanju ogromnega porasta povpraševanja za podobno blago in storitve, medtem ko so nekatere dobavne verige motene. Javni kupci v državah članicah so tisti, ki najbolj povprašujejo po večini tega blaga in storitev. Zagotoviti morajo, da je na voljo osebna zaščitna oprema, kot so obrazne maske in zaščitne rokavice, medicinski pripomočki, zlasti ventilatorji, druga medicinska oprema ter bolnišnična in informacijsko-tehnološka infrastruktura, če jih naštejemo le nekaj.

Na evropski ravni je Komisija skupaj z državami članicami že okreplila prizadevanja z uvedbo ukrepov za skupna javna naročila za različno medicinsko opremo.

Da bi dodatno prilagodila svojo pomoč tem izrednim razmeram, Komisija v teh smernicah pojasnjuje ⁽¹⁾, katere možnosti in prilagodljivosti so na voljo v okviru EU za javno naročanje za nakup blaga, storitev in gradenj, potrebnih za reševanje krize.

Javni kupci imajo več možnosti, ki jih lahko upoštevajo:

- prvič, v nujnih primerih lahko izkoristijo možnosti za bistveno skrajšanje rokov za pospešitev odprtih ali omejenih postopkov,
- če ta prožnost ne zadostuje, se lahko uporabi postopek s pogajanjem brez predhodne objave. In končno bi se lahko dovolilo, da se naročilo neposredno odda vnaprej izbranemu gospodarskemu subjektu, če je ta edini, ki lahko dobavi zahtevano opremo v okviru tehničnih in časovnih omejitev, ki jih nalaga skrajna nujnost,
- poleg tega bi morali javni kupci razmisliti tudi o iskanju alternativnih rešitev in sodelovanju s trgovcem.

⁽¹⁾ Te smernice temeljijo na Sporočilu Komisije o predpisih o javnem naročanju v okviru sedanje krize na področju azila z dne 9. septembra 2015 (COM(2015) 454 final). V njih je predstavljeno, kako Komisija razlaga Pogodbe, direktive o javnem naročanju in sodno prakso Sodišča Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče). Opozoriti pa je treba, da je v vsakem primeru za zavezujočo razlago prava Unije pristojno Sodišče Evropske unije. Smernice ne spreminjajo pravnega okvira.

Te smernice se osredotočajo zlasti na naročila v skrajno nujnih primerih, ki javnim kupcem omogočajo, da kupijo v nekaj dneh ali po potrebi celo v nekaj urah. Prav zaradi razmer, kot je sedanja kriza zaradi bolezni COVID-19, ki predstavlja izjemno in nepredvidljivo nujnost, direktive EU ne vsebujejo postopkovnih omejitev.

Konkretno, postopek s pogajanjem brez predhodne objave javnim kupcem omogoča, da v najkrajšem možnem času pridobijo blago in storitve. V skladu s tem postopkom, določenim v členu 32 Direktive 2014/24/EU ⁽²⁾ (v nadaljnjem besedilu: Direktiva), se lahko javni kupci pogajajo neposredno z morebitnimi izvajalci in ni zahtev za objavo, rokov, najmanjšega števila kandidatov, s katerimi se je treba posvetovati, ali drugih postopkovnih zahtev. Na ravni EU niso urejeni nobeni postopkovni koraki. V praksi to pomeni, da lahko organi ukrepajo takoj, ko je to tehnično/fizično izvedljivo, postopek pa lahko dejansko pomeni neposredno oddajo le ob upoštevanju fizičnih/tehničnih omejitev, povezanih z dejansko razpoložljivostjo in hitrostjo dobave.

Evropski okvir za javno naročanje zagotavlja javnim kupcem vso potrebno prožnost, da čim prej kupijo blago in storitve, ki so neposredno povezani s krizo zaradi bolezni COVID-19. Da bi pospešili svoja naročila, lahko javni kupci:

- stopijo v stik s potencialnimi izvajalci v EU in zunaj nje po telefonu, elektronski pošti ali osebno,
- najamejo zastopnike, ki imajo boljše stike na trgih,
- pošljejo predstavnike neposredno v države, ki imajo potrebne zaloge in lahko takoj zagotovijo dobavo,
- stopijo v stik s potencialnimi dobavitelji, da sklenejo dogovor o povečanju proizvodnje ali začetku ali obnovi proizvodnje.

Vendar je lahko zaradi izjemnega povečanja povpraševanja po podobnem blagu, proizvodih in storitvah skupaj z znatnimi motnjami v dobavni verigi fizično/tehnično morda nemogoče izvesti javno naročilo celo po najhitrejših postopkih, ki so na voljo. Javni kupci bodo morda morali poiskati alternativne in morda inovativne rešitve, ki so morda že na voljo na trgu ali pa bi jih bilo mogoče uporabiti v (zelo) kratkem času. Javni kupci bodo morali poiskati rešitve in sodelovati z morebitnimi dobavitelji, da bi ocenili, ali te alternative izpolnjujejo njihove potrebe ⁽³⁾. Pri sodelovanju s trgovcem se lahko ugotovijo dobre možnosti za upoštevanje strateških vidikov javnega naročanja, kjer so v postopek javnega naročanja vključene okoljske, inovativne in socialne zahteve, vključno z dostopnostjo do vseh naročenih storitev.

Javni kupci so v okviru EU v celoti pooblaščen za sodelovanje s trgovcem in dejavnosti navezovanja stikov. Za spodbujanje ponudbe obstajajo različni načini sodelovanja s trgovcem, za srednjeročne potrebe pa bi se lahko uporaba nujnih postopkov izkazala kot zanesljivejši način za doseganje boljše stroškovne učinkovitosti in širšega dostopa do razpoložljivih zalog. Poleg tega:

- javni kupci lahko uporabijo inovativna digitalna orodja ⁽⁴⁾, da spodbudijo zanimanje med gospodarskimi subjekti, ki lahko predlagajo alternativne rešitve. Lahko bi na primer organizirali hekatone za iskanje novih konceptov, ki bi omogočali ponovno uporabo zaščitnih mask po čiščenju, za zamisli o tem, kako učinkovito zaščititi medicinsko osebje, in za načine, kako odkriti virus v okolju itd.,
- javni kupci lahko tesneje sodelujejo tudi z inovacijskimi ekosistemi ali mrežami podjetnikov, ki bi lahko predlagali rešitve.

⁽²⁾ Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L 94, 28.3.2014, str. 65).

⁽³⁾ Smernice in dobra praksa pri nakupu inovativnih proizvodov in storitev: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/innovation-procurement_en.

⁽⁴⁾ Digitalno naročanje spodbuja inovativne pristope: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital_en.

Javni kupci se lahko zanesejo na okvir EU za javno naročanje, ki zagotavlja načine in sredstva za odzivanje na hude nesreče, kot je pandemija bolezni COVID-19.

Okvir javnim kupcem omogoča in jih spodbuja, da si prizadevajo za večstopenjsko strategijo. Prvič, za izpolnitev svojih takojšnjih in načrtovanih kratkoročnih potreb bi morali v celoti izkoristiti prilagodljivosti okvira. Kot dopolnilno orodje se jih spodbuja k skupnim javnim naročilom in uporabi pobud Komisije na področju skupnega javnega naročanja. Postopki s krajšimi roki služijo njihovim potrebam srednjeročno, saj so načeloma zanesljivejši način za doseganje boljše stroškovne učinkovitosti in zagotavljajo širši dostop podjetij do poslovnih priložnosti in širšega nabora razpoložljivih zalog.

Komisija bo uporabila vsa svoja sredstva za zagotovitev dodatnih nasvetov in pomoči ⁽⁵⁾ državam članicam in javnim kupcem.

2. Izbor postopkov in rokov v okviru EU za javno naročanje – zlasti v nujnih in skrajno nujnih primerih

Evropska unija se trenutno spopada s številnimi izzivi zaradi nenadne zelo obsežne zdravstvene krize zaradi bolezni COVID-19. V teh smernicah je podan pregled možnosti za javne kupce, javne naročnike ⁽⁶⁾, za hitro nabavo najnujnejšega blaga in storitev, po potrebi pa tudi dodatne infrastrukture.

Evropska pravila o javnem naročanju dajejo na razpolago vsa potrebna orodja za izpolnitev teh potreb v skladu z določbami Direktive.

2.1 Izbira postopkov na splošno

Pri naročilih, ki spadajo na področje uporabe Direktive, lahko javni naročnik odda naročilo po odprtem ali omejenem postopku (člen 26(2) Direktive) ⁽⁷⁾.

Za odprte postopke, za katere velja Direktiva, se bo za predložitev ponudb uporabljal rok 35 dni ⁽⁸⁾.

V primeru omejenih postopkov Direktiva določa 30-dnevni rok za predložitev prijave za sodelovanje, ki mu sledi dodatni rok 30 dni za predložitev ponudb ⁽⁹⁾. O tem zadnjem roku se lahko, če je ta možnost določena v nacionalni zakonodaji, dogovorijo javni naročniki na podcentralni ravni (regionalni ali lokalni organi) in udeleženci; če dogovora ni mogoče doseči, se lahko uporablja minimalni rok 10 dni ⁽¹⁰⁾.

Poleg tega se lahko ti roki tako v odprtih kot omejenih postopkih skrajšajo:

- (1) v primeru predhodnega informativnega obvestila, ki se ni uporabljalo kot sredstvo za objavo javnega razpisa, vendar je vsebovalo vse informacije za obvestilo o javnem naročilu, zahtevane v oddelku I dela B Priloge V, in je bilo dano v objavo od 35 dni do 12 mesecev pred datumom, na katerega je bilo odposlano obvestilo o javnem naročilu;
- (2) ali v nujnem primeru, ki ga javni naročnik ustrezno utemelji, ko zaradi neizvedljivosti ni mogoče upoštevati veljavnega roka (glej točko 2 v nadaljevanju).

2.2 V nujnih primerih – skrajšanje rokov

V nujnih primerih Direktiva predvideva bistveno skrajšanje splošnih rokov: v odprtem postopku se lahko rok v ustrezno utemeljenih nujnih primerih skrajša na 15 dni ⁽¹¹⁾, v omejenem postopku se lahko rok za predložitev prijave za sodelovanje skrajša na 15 dni ⁽¹²⁾, za predložitev ponudbe pa na 10 dni ⁽¹³⁾. To omogoča hitro oddajo naročila.

⁽⁵⁾ V EU je več kot 250 000 javnih naročnikov, zato Komisija že komunicira z določenimi nacionalnimi kontaktnimi točkami iz držav članic prek posebnega spletnega orodja WIKI.

⁽⁶⁾ Državni, regionalni ali lokalni organi, osebe javnega prava ter združenja, ki jih ustanovi eden ali več takih organov ali ena ali več oseb javnega prava.

⁽⁷⁾ Postopki s pogajanjem s predhodno objavo ali konkurenčni dialogi v tem kontekstu verjetno niso relevantni, saj pogoji za njihovo uporabo ne bi bili izpolnjeni v okoliščinah, predvidenih v teh smernicah.

⁽⁸⁾ Člen 27 Direktive 2014/24/EU.

⁽⁹⁾ Člen 28 Direktive 2014/24/EU.

⁽¹⁰⁾ Člen 28(4) Direktive 2014/24/EU.

⁽¹¹⁾ Člen 27(3) Direktive 2014/24/EU.

⁽¹²⁾ Člen 27(3) Direktive 2014/24/EU.

⁽¹³⁾ Člen 28(6) Direktive 2014/24/EU.

Ob uporabi „pospešenega“ odprtega ali omejenega postopka se spoštujejo načela enakega obravnavanja in preglednosti, kar tudi v nujnih primerih omogoča določeno stopnjo konkurence. V nujnih primerih, ko zaradi neizvedljivosti ni mogoče upoštevati veljavnega roka, lahko javni naročniki skrajšajo roke, ki se uporabljajo za odprti in omejeni postopek javnega naročanja v skladu z Direktivo.

Postopek	Najkrajši redni roki	Najkrajši skrajšani roki
Odperti postopek	35 dni ⁽¹⁴⁾	15 dni
Omejeni postopek (korak 1: prijava za sodelovanje)	30 dni ⁽¹⁵⁾	15 dni ⁽¹⁶⁾
Omejeni postopek (korak 2: predložitev ponudbe)	30 dni ⁽¹⁷⁾	10dni ⁽¹⁸⁾

2.3 V skrajno nujnih primerih – postopek s pogajanjem brez predhodne objave

S „postopkom s pogajanjem brez predhodne objave“ daje pravo Unije na razpolago dodatno orodje, ki bo omogočilo hitro oddajo naročil za izpolnjevanje potreb v zvezi s pandemijo bolezni COVID-19.

Naročniki lahko oddajo javna naročila s postopkom s pogajanjem brez predhodne objave, „kolikor je to nujno potrebno, če zaradi skrajne nujnosti, nastale kot posledica dogodkov, ki jih javni naročnik ni mogel predvideti, rokov za odprte postopke ali omejene postopke ali konkurenčne postopke s pogajanjem ni mogoče upoštevati. Okoliščine, s katerimi se utemelji skrajna nujnost, nikakor ne smejo biti take, da bi jih lahko pripisali javnemu naročniku.“ (Člen 32(2)(c) Direktive.)

Ker javni naročniki v tem primeru odstopajo od temeljnega načela Pogodbe glede preglednosti, Sodišče zahteva, da je uporaba tega postopka še vedno izjema. Vsi pogoji morajo biti kumulativno izpolnjeni in jih je treba razlagati restriktivno (glej na primer zadevi C-275/08, Komisija proti Nemčiji, in C-352/12, Consiglio Nazionale degli Ingegneri). „Postopek s pogajanjem brez predhodne objave“ javnim naročnikom omogoča, da se neposredno pogajajo z morebitnimi izvajalci; neposredna oddaja vnaprej izbranemu gospodarskemu subjektu ostaja izjema, ki se uporablja samo, če je v okviru tehničnih in časovnih omejitev zaradi skrajne nujnosti naročilo sposobno izpolniti samo eno podjetje.

Posamezni javni naročnik bo moral presoditi, ali so izpolnjeni pogoji za uporabo takšnega „postopka s pogajanjem brez predhodne objave“. Svojo izbiro takšnega postopka bo moral upravičiti v posameznem poročilu ⁽¹⁹⁾. Pri individualni presoji posameznega primera bodo morala biti izpolnjena naslednja kumulativna merila:

2.3.1 „Dogodki, ki jih zadevni javni naročnik ni mogel predvideti“

Število bolnikov z boleznijo COVID-19, ki potrebujejo zdravljenje, je vsak dan večje in pričakuje se, da bo v večini držav članic še naraščalo, dokler ne doseže vrhunca.

Te dogodke, zlasti pa njihov poseben razvoj, mora vsak javni naročnik šteti za nepredvidljive. Posebne potrebe bolnišnic in drugih zdravstvenih ustanov za zagotavljanje zdravljenja, osebne zaščitne opreme, ventilatorjev, dodatnih postelj ter dodatne intenzivne nege in bolnišnične infrastrukture vključno z vso tehnično opremo vsekakor ni bilo mogoče predvideti in jih načrtovati vnaprej, zato za javne naročnike pomenijo nepredvidljiv dogodek.

2.3.2 Skrajno nujni primeri, v katerih upoštevanje splošnih rokov ni mogoče

Nujne potrebe bolnišnic in zdravstvenih ustanov (blago, storitve in javna naročila gradenj) je treba nedvomno izpolniti čim hitreje.

⁽¹⁴⁾ Člen 27 Direktive 2014/24/EU.

⁽¹⁵⁾ Člen 28 Direktive 2014/24/EU.

⁽¹⁶⁾ Člen 28(6) Direktive 2014/24/EU.

⁽¹⁷⁾ Člen 28 Direktive 2014/24/EU.

⁽¹⁸⁾ Člen 28(6) Direktive 2014/24/EU.

⁽¹⁹⁾ Člen 84(1)(f) Direktive 2014/24/EU.

Ali se spričo tega ne bo mogoče držati niti zelo kratkih rokov v pospešenem odprtem ali omejenem postopku (15 oziroma 10 dni za predložitev ponudb), bo treba oceniti za vsak primer posebej, a je v večini primerov verjetno, da bo tako, vsaj spričo znatnega povečanja kratkoročnih potreb v času, ko se krivulja okužb vzpenja.

Kot je pojasnjeno v sodni praksi Sodišča ⁽²⁰⁾, je treba v primeru skrajne nujnosti brez odlašanja zagotoviti javno naročilo. Na izjemo se ni mogoče sklicevati pri oddaji naročil, ki trajajo dlje kot v primeru uporabe preglednega, odprtega ali omejenega postopka, vključno s pospešenim (odprtim ali omejenim) postopkom.

2.3.3 Vzročna zveza med nepredvidljivim dogodkom in skrajno nujnostjo

Kar zadeva izpolnitev nujnih potreb bolnišnic in zdravstvenih ustanov v zelo kratkem roku, ne more biti razumnega dvoma o vzročni povezavi s pandemijo bolezni COVID-19.

2.3.4 Uporabljajo se samo za zapolnitev vrzeli, dokler ni mogoče najti trajnejših rešitev

Postopki s pogajanjem brez predhodne objave lahko omogočajo izpolnjevanje takojšnjih potreb. Uporabljajo se samo toliko časa, dokler se ne najdejo stabilnejše rešitve, kot so okvirne pogodbe za blago in storitve, ki se oddajajo z rednimi postopki (vključno s pospešenimi postopki).

⁽²⁰⁾ Glej sodbo Sodišča v zadevi C-352/12 z dne 20. junija 2013, točke 50 do 52.