



Bruxelles, 9.9.2015.
COM(2015) 454 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o propisima o javnoj nabavi u vezi s trenutačnom azilantskom krizom

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
o propisima o javnoj nabavi u vezi s trenutačnom azilantskom krizom

Europska unija trenutačno je suočena s brojnim izazovima nastalima zbog iznenadnog i znatno povećanog priljeva tražitelja azila. Države članice moraju primjereno i brzo zadovoljiti najnužnije potrebe tražitelja azila (smještaj, potrepštine i usluge).

U ovoj se Komunikaciji daje pregled mogućnosti koje javni naručitelji, ugovorna tijela¹, imaju za brzo pružanje infrastrukture (smještaja), kao i najnužnijih potrepština i usluga.

Europski propisi o javnoj nabavi sadržavaju sve potrebne metode za zadovoljenje takvih potreba, na temelju odredaba iz trenutačne Direktive 2004/18/EZ² (dalje u tekstu: „Direktiva”), kao i na temelju najnovije Direktive o javnoj nabavi 2014/24/EU³. Direktiva mora do 18. travnja 2016. biti prenesena u nacionalna zakonodavstva, a trenutačno je primjenjiva samo u onim državama članicama u kojima su mjere prenošenja već stupile na snagu.

Ova se Komunikacija temelji na Direktivi 2004/18/EZ, ali navode se određene posebnosti iz Direktive 2014/24/EU u slučajevima kad su one relevantne u trenutačnim okolnostima⁴.

Ovom se Komunikacijom ne stvaraju nikakvi novi zakonodavni propisi, već se u njoj odražava Komisijino shvaćanje Ugovorâ, direktiva o javnoj nabavi i sudske prakse Suda Europske unije (dalje u tekstu: „Sud”). U svakom slučaju, treba napomenuti da samo Sud može iznijeti obvezujuće tumačenje prava Unije.

1. OPSEG PROPISA UNIJE O JAVNOJ NABAVI

1.1. Infrastruktura – javni radovi

Infrastruktura (tj. smještaj) može se osigurati zakupom postojećih zgrada koje nije potrebno previše adaptirati (tj. provoditi javne radove) ili izgradnjom novih zgrada ili obnovom postojećih zgrada.

¹ Državna, regionalna i lokalna tijela, tijela kojima se upravlja na temelju javnog prava, udruženja koja se sastoje od jednog ili više takvih tijela ili jedno ili više takvih tijela kojima se upravlja na temelju javnog prava.

² Direktiva 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama, SL L 134, 30.4.2004., str. 114.

³ Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, SL L 94, 28.3.2014., str. 65.

⁴ To se odnosi posebno na veliku promjenu propisa primjenjivih na usluge (vidjeti točku 1.3. u nastavku) i na uvođenje ubrzanog otvorenog postupka (vidjeti točku 3. u nastavku).

Zakup **postojećih zgrada** nije obuhvaćen propisima o javnoj nabavi (članak 16. točka (a) Direktive⁵) Ako je dostupan, smještaj se može pružiti bez postupaka javne nabave zakupom postojećih zgrada na tržištu ili prenamjenom postojeće javne infrastrukture (npr. vojarni, škola, sportskih prostora) za takvu upotrebu. Ako je potrebno graditi nove zgrade, obnoviti ili na drugi način adaptirati postojeće zgrade, moguće je da će biti primjenjivi propisi Unije o javnoj nabavi⁶.

Da bi Direktiva bila primjenjiva, procijenjena vrijednost konkretnog projekta za izgradnju/renovaciju/adaptaciju mora biti jednaka ili viša od trenutnog utvrđenog praga u iznosu od 5 186 000 EUR⁷. Ta se odredba primjenjuje na svaki funkcionalno neovisan projekt. Općina koja namjerava provesti nekoliko različitih programa smještaja obično će izračunati vrijednost svakog posebnog programa kako bi se utvrdilo je li taj prag dosegnut. Nije dopuštena podjela projekata javnih radova na manje dijelove kako bi se izbjeglo njihovo podlijevanje Direktivi (članak 9. stavak 3. Direktive)

Na iznose manje od tog praga primjenjuje se nacionalno pravo. Međutim, ako u okviru konkretnog projekta postoji određeni prekogranični interes, primjenjuju se temeljna načela prava Unije u tom području, odnosno načela nediskriminacije na temelju nacionalnosti, jednakog postupanja i transparentnosti⁸.

1.2. Potrepštine

Zbog dolaska brojnih tražitelja azila bit će potrebna i hitna nabava potrepština (npr. šatora, kontejnera, odjeće, deka, kreveta, hrane).

Direktiva će se primjenjivati na sve **ugovore o javnoj nabavi robe** koje sklapaju ugovorna tijela⁹, pod uvjetom da je njihova procijenjena vrijednost jednaka ili viša od

⁵ Usporediti: članak 10. točka (a) Direktive 2014/24/EZ.

⁶ Članak 1. stavak 2. točka (b) Direktive i članak 2. stavak 6. Direktive 2014/24/EU – definicija ugovora o javnim radovima.

⁷ Primjenjivi pragovi i njihova protuvrijednost u nacionalnim valutama država članica čija valuta nije euro preispituju se svake dvije godine potpuno matematičkom metodologijom, koja je izravno utvrđena u samim direktivama o javnoj nabavi. Sljedeći preispitani pragovi primjenjivat će se od 1. siječnja 2016.

⁸ Postojanje „određenog prekograničnog interesa” za neku javnu nabavu mora se utvrditi analizom svakog pojedinačnog slučaja na temelju različitih faktora (vidjeti Komunikaciju Komisije o tumačenju prava Zajednice koje se primjenjuje na sklapanje ugovora koji ne podliježu ili ne podliježu potpuno odredbama direktiva o javnoj nabavi, SL C 179, 1.8.2006., str. 2. – 7.) i dalje se razviti na temelju novije sudske prakse Suda Europske unije. Vidjeti, primjerice, točku 46. presude Suda od 11. prosinca 2014. u predmetu C–113/13 i sudsku praksu na koju se u njoj upućuje.

⁹ U određenim slučajevima mogu se primjenjivati izuzeća, kako je navedeno u Direktivi.

primjenjivog praga, koji može biti 134 000 EUR ili 207 000 EUR¹⁰, ovisno o vrsti ugovornog tijela¹¹.

Na iznose manje od tih pragova primjenjuje se nacionalno pravo. Navedena temeljna načela prava Unije primjenjuju se pod istim uvjetima kao za ugovore o javnim radovima.

1.3. Usluge

Naposljetku, s obzirom na dolazak tražitelja azila, potrebno je i pružanje usluga (npr. usluga čišćenja, zdravstvenih usluga, usluga prehrane, usluga sigurnosti).

Za ugovore o uslugama propisi iz trenutčne Direktive i iz Direktive 2014/24/EU u osnovi su različiti.

Prema Direktivi 2004/18/EZ usluge su u potpunosti obuhvaćene Direktivom samo ako su navedene na iscrpnom popisu¹². Od tih usluga, tražiteljima azila posebno bi mogle biti potrebne usluge autobusnog prijevoza i čišćenja. Za sve ostale usluge osim onih navedenih na iscrpnom popisu, Direktivom¹³ se zahtijeva samo *ex post* transparentnost¹⁴ i primjena odredaba o tehničkim specifikacijama.

Ugovori o uslugama podliježu Direktivi prema istim pragovima koji vrijede i za ugovore o javnoj nabavi robe. Osim toga, ako u okviru ugovora o uslugama postoji određeni prekogranični interes, na njih se primjenjuju temeljna načela prava Unije pod istim uvjetima kao za ugovore o javnim radovima¹⁵.

Direktiva 2014/24/EU u načelu se u potpunosti primjenjuje na sve usluge. Međutim, na „socijalne i druge posebne usluge”¹⁶ primjenjuju se posebni propisi za javnu nabavu,

¹⁰ Vidjeti bilješku 7.

¹¹ Niži se prag primjenjuje na ugovore o javnoj nabavi robe koje sklapaju središnja vladina tijela (npr. ministarstva), koja su navedena u Prilogu IV. Direktivi, dok se viši prag primjenjuje na ugovore o javnoj nabavi robe koje sklapa bilo koje ugovorno tijelo, uključujući posebno regionalna i lokalna tijela.

¹² Prilog II. A Direktivi: usluge održavanja i popravka, usluge kopnenog prijevoza, usluge zračnog prijevoza, usluge prijevoza pošte, telekomunikacijske usluge, financijske usluge, računalne i srodne usluge, usluge istraživanja i razvoja, računovodstvene, revizorske i knjigovodstvene usluge, usluge istraživanja tržišta i usluge ispitivanja javnog mišljenja, usluge savjetovanja u upravljanju, arhitektonske usluge i usluge inženjeringa, usluge oglašavanja, usluge čišćenja zgrada i usluge upravljanja nekretninama, usluge izdavaštva i tiskanja, usluge zbrinjavanja otpadnih voda i otpada (detaljnije navedeno prema oznakama CPV).

¹³ Navedeno na neiscrpnom popisu u Prilogu II. B Direktivi (uključuje sveobuhvatnu kategoriju „Ostale usluge”).

¹⁴ Tj. slanje obavijesti *Uredu za publikacije Europske unije*, radi informiranja ili objave nakon što je ugovor sklopljen.

¹⁵ Ispod odgovarajućeg praga za usluge navedene na iscrpnom popisu u Prilogu II. A; ispod i iznad pragova za sve ostale usluge.

¹⁶ Članci 74. –77. Direktive 2014/24/EU; te su usluge navedene na iscrpnom popisu u Prilogu XIV. Direktivi 2014/24/EU: zdravstvene, društvene i povezane usluge; administrativne, društvene,

odnosno „blagi režim”¹⁷. Blagi režim, u kontekstu pružanja usluga tražiteljima azila, mogao bi biti relevantan primjerice za usluge prehrane, zdravstvene usluge te socijalne usluge. Na neke se usluge Direktiva 2014/24/EU uopće ne primjenjuje. To su u određenim uvjetima spasilačke usluge i usluge kola hitne pomoći¹⁸

Direktiva 2014/24/EU općenito će biti primjenjiva od jednakog praga kao i prethodna Direktiva¹⁹. Za usluge koje podliježu „blagom režimu” određen je primjenjivi prag od 750 000 EUR²⁰.

Blagim se režimom ugovorna tijela obvezuju da osiguraju dostupnost javnosti na razini EU-a i prije i nakon sklapanja ugovora te da poštuju temeljne postupovne obveze (posebno da osiguraju poštovanje načela nediskriminacije). Na postupke za sklapanje ugovora za te kategorije usluga primjenjivat će se nacionalno pravo. Opća načela prava Unije primjenjivat će se na te usluge ispod navedenog praga pod uvjetom da u okviru njih postoji određeni prekogranični interes²¹.

2. ODABIR POSTUPAKA I ROKOVA U OKVIRU PROPISA EU-A O JAVNOJ NABAVI

2.1. Općenito

Za ugovore obuhvaćene Direktivom ugovorno tijelo može odlučiti sklopiti ugovor na temelju **otvorenog** ili **ograničenog** postupka (članak 28. Direktive)²². Minimalni rok za podnošenje ponude u okviru otvorenog postupka jest 52 dana, ali može se skratiti na 40 dana ako se upotrebljavaju elektronička sredstva (članak 38. Direktive). U ograničenom postupku, opći su rokovi 37 dana za podnošenje zahtjeva za sudjelovanje te dodatnih 40 dana za podnošenje ponude nakon što ugovorno tijelo odabere koga će se

obrazovne, zdravstvene usluge i usluge vezane uz kulturu; usluge obveznog socijalnog osiguranja; usluge vezane uz naknade; druge usluge zajednice, društvene i osobne usluge; vjerske usluge; hotelijerske i ugostiteljske usluge; pravne usluge; druge administrativne usluge i državne usluge; pružanje usluga za zajednicu; zatvorske usluge, usluge javne sigurnosti i spasilačke usluge; istražiteljske usluge i usluge u području sigurnosti; međunarodne usluge; poštanske usluge (detaljnije navedeno prema oznakama CPV).

¹⁷ Uvodna izjava (28) Direktive 2014/24/EZ.

¹⁸ Članak 10. točka (h) Direktive 2014/24/EZ.

¹⁹ Niži se prag primjenjuje na ugovore o uslugama koje sklapaju središnja vladina tijela, dok se viši prag primjenjuje na ugovore o uslugama koje sklapa bilo koje drugo ugovorno tijelo, uključujući posebno regionalna i lokalna tijela.

²⁰ Prag se neće mijenjati nakon 1. siječnja 2016. jer se neće preispitivati kao drugi pragovi.

²¹ U uvodnim izjavama (114) – (117) Direktive 2014/24/EU ta se ideja objašnjava posebno u kontekstu blagog režima.

²² Pregovarački postupci s prethodnom objavom ili natjecateljski dijalog u ovom kontekstu vjerojatno ne bi bili interesantni jer uvjeti za njihovu primjenu ne bi bili ispunjeni u uvjetima predviđenima u ovoj Komunikaciji.

pozvati na podnošenje ponude (članak 38. stavak 3. Direktive); ti rokovi mogu biti 30, odnosno 35 dana ako se upotrebljavaju elektronička sredstva²³).

Za otvorene postupke koji podliježu Direktivi 2014/24/EU primjenjivat će se rok od 35 dana za podnošenje ponuda²⁴. U slučaju ograničenih postupaka, Direktivom 2014/24/EU predviđa se rok od 30 dana za podnošenje zahtjeva za sudjelovanje, nakon čega slijedi dodatni rok od 30 dana za podnošenje ponuda²⁵. Ako je to omogućeno nacionalnim zakonodavstvom, o ovom se posljednjem roku ugovorna tijela niže razine, kao što su regionalna ili lokalna tijela, mogu dogovoriti sa sudionicima. Ako se dogovor ne može postići, može se primijeniti minimalni rok od 10 dana²⁶.

2.2. Hitnost

Ako je to potrebno zbog hitnosti situacije, Direktivom je predviđeno znatno skraćanje općih rokova. U tom se slučaju ugovorna tijela mogu odlučiti za „žurni ograničeni postupak”, u okviru kojeg je rok za podnošenje zahtjeva za sudjelovanje 15 dana, a za podnošenje ponude 10 dana²⁷. Time se omogućuje brzo sklapanje ugovora.

U Direktivi 2014/24/EU zadržava se taj postupak²⁸ i dodatno se uvodi „ubrzani otvoreni postupak”, uz odredbu da se rok za podnošenje ponuda može skratiti na 15 dana u slučaju opravdane hitnosti situacije²⁹.

Primjena „žurnog ograničenog postupka” znači da se primjenjuje minimum jednakog postupanja i transparentnosti, zbog čega će biti moguće osigurati određeno tržišno natjecanje čak i u hitnim slučajevima. U mnogim bi slučajevima moglo biti moguće sklopiti potrebne ugovore na temelju takvih „žurnih ograničenih postupaka” (ili, na temelju Direktive 2014/24/EU, „ubrzanih otvorenih postupaka”).

3. PREGOVARAČKI POSTUPAK BEZ OBJAVE U SLUČAJEVIMA IZNIMNE ŽURNOSTI

Uz „pregovarački postupak bez objave” pravom Unije predviđa se dodatni instrument, kojim se omogućava da se sklapanjem ugovora odgovara na potrebe tražitelja azila i u najhitnijim slučajevima.

²³ Članak 38. stavci 5. i 6. Direktive.

²⁴ Članak 27. Direktive 2014/24/EU.

²⁵ Članak 28. Direktive 2014/24/EU.

²⁶ Članak 28. stavak 4. Direktive 2014/24/EU.

²⁷ Članak 38. stavak 8. Direktive.

²⁸ Članak 28. stavak 6. Direktive 2014/24/EU.

²⁹ Članak 27. stavak 3. Direktive 2014/24/EU.

Ugovorna tijela mogu sklapati javne ugovore pregovaračkim postupkom bez objave „kada je nužno potrebno ako se, zbog razloga iznimne žurnosti izazvane događajima koje dotični javni naručitelji nisu mogli predvidjeti, rok za otvorene, ograničene ili pregovaračke postupke ne može primijeniti. Okolnosti na koje se poziva za opravdanje iznimne žurnosti ne smiju ni u kojem slučaju biti dovedene u vezu s javnim naručiteljem.” (Članak 31. stavak 1. točka (c) Direktive³⁰).

Budući da ugovorna tijela u tom slučaju odstupaju od temeljnog načela iz Ugovora u pogledu transparentnosti, Sud Europske unije zahtijeva da se taj postupak primjenjuje samo u iznimnim slučajevima. Svi uvjeti moraju biti kumulativno ispunjeni i moraju se tumačiti restriktivno (vidjeti, primjerice, predmete C-275/08 Komisija protiv Njemačke i C-352/12 Consiglio Nazionale degli Ingegneri). „Pregovaračkim postupkom bez objave” ugovornim se tijelima omogućava da pregovaraju izravno s mogućim dobavljačima. Njime se ne omogućava izravno dodjeljivanje ugovora prethodno odabranom gospodarskom subjektu, osim ako će samo jedan moći ispuniti zahtjeve u okviru tehničkih i vremenskih ograničenja nastalih zbog situacije iznimne žurnosti.

Svako ugovorno tijelo morat će procijeniti jesu li ispunjeni uvjeti za primjenu takvog „pregovaračkog postupka bez prethodne objave”. Svoj će izbor takvog postupka morati opravdati u pojedinačnom izvješću³¹. U pojedinačnoj ocjeni svakog predmeta morat će biti zadovoljeni sljedeći kumulativni kriteriji:

3.1. „Događaji koje dotični javni naručitelji nisu mogli predvidjeti”

U mnogim je državama članicama broj osoba koje traže azil znatno porastao tijekom relativno kratkog razdoblja.

Općenito se može očekivati da konkretno ugovorno tijelo nije znalo i nije moglo znati dovoljno rano koliko će tražitelja azila morati zbrinuti. Posebna potreba pojedinačnih općina da osiguraju smještaj, potrepštine ili usluge tražiteljima azila nije se stoga mogla unaprijed planirati te bi u skladu s tim predstavljala događaj koji dotična općina nije mogla predvidjeti.

3.2. Iznimna žurnost zbog koje je nemoguće primijeniti opće rokove

Ne dovodi se u pitanje da se najnužnije potrebe tražitelja azila koji dolaze u razne države članice (smještaj, potrepštine i usluge) trebaju zadovoljiti što je to brže moguće.

Ocjenom svakog pojedinačnog slučaja utvrdit će se je li zbog toga nemoguće poštovati čak i vrlo kratke rokove za žurni ograničeni postupak (ili ubrzani otvoreni postupak omogućen Direktivom 2014/24/EU).

³⁰ U načelu identična odredba navodi se u članku 32. stavku 2. točki (c) Direktive 2014/24/EU.

³¹ Članak 43. točka (f) Direktive 2004/18/EZ i članak 84. stavak 1. točka (f) Direktive 2014/24/EZ.

Kako je objašnjeno na temelju sudske prakse Suda³², ako se poziva na iznimnu žurnost, potreba za javnom nabavom mora se zadovoljiti bez odgađanja. Na tu se iznimku ne može pozivati za sklapanje ugovora koje traje dulje nego što bi trajalo da se primijenio transparentan, otvoren ili ograničen, postupak, uključujući žurne (ograničene) postupke.

3.3. Uzročno-posljedična veza između nepredviđenog događaja i situacije iznimne žurnosti

Kad je riječ o zadovoljavanju najhitnijih potreba tražitelja azila u vrlo kratkom roku, ne može se razumno sumnjati u uzročno-posljedičnu vezu između povećanja broja tražitelja azila i potrebe da se zadovolje njihove potrebe.

3.4. „Kada je nužno potrebno”

Pregovaračkim postupcima bez prethodne objave mogla bi se stvoriti mogućnost odgovarajućeg zadovoljenja najhitnijih potreba. Takvim je postupcima obuhvaćeno samo razdoblje do pronalaska stabilnijih rješenja, kao što su okvirni ugovori za potrepštine i usluge, koji se dodjeljuju redovnim postupcima (uključujući žurne/ubrzane postupke).

4. ZAKLJUČCI

Ugovorna tijela morat će za svaki pojedinačni slučaj ocijeniti koji postupak da odaberu za sklapanje ugovora čiji je cilj zadovoljenje najhitnijih potreba tražitelja azila (smještaj, potrepštine ili usluge).

Za pojedinačne projekte čija je vrijednost iznad odgovarajućih pragova za primjenu direktiva Unije o javnoj nabavi, kad se potrebe moraju zadovoljiti novom javnom nabavom³³, ugovorna će tijela prvo razmotriti sve mogućnosti za znatno skraćivanje rokova primjenom žurnih ograničenih ili, na temelju Direktive 2014/24/EU, ubrzanih otvorenih, postupaka.

Ako se tim postupcima ne omogućava dovoljno brzo osiguravanje smještaja, potrepština i usluga, može se razmotriti pregovarački postupak bez objave.

U propisima Unije o javnoj nabavi postoje odgovarajući propisi za zadovoljenje najhitnijih potreba tražitelja azila u trenutačnim iznimnim okolnostima.

³² Vidjeti presudu Suda u predmetu C-352/12 od 20. lipnja 2013., stavci 50. – 52.

³³ Odnosno kad se potrebe ne zadovoljavaju npr. vlastitim sredstvima, javno-javnom suradnjom ili na temelju postojećih ugovora.