

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n ulkopuolisten maiden valtionyritysten asema unionin julkisten hankintojen markkinoilla" (oma-aloitteinen lausunto)

(2011/C 218/06)

Esittelijä: **Corrado ROSSITTO**Toinen esittelijä: **Ulrich PAETZOLD**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 16. syyskuuta 2010 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

EU:n ulkopuolisten maiden valtionyritysten asema unionin julkisten hankintojen markkinoilla.

Asian valmistelusta vastannut neuvoo-antava valiokunta "teollisuuden muutokset" antoi lausuntonsa 4. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 152 ääntä puolesta ja 4 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää erittäin hyödyllisenä kaikkien maiden hankintajärjestelmien avaamista kansainväliselle kilpailulle julkisia hankintoja koskevan WTO:n sopimuksen (*Government Procurement Agreement*, GPA) pohjalta. GPA-sopimus takaa sääntelyn ja peruseriaatteiden vastavuoroisuuden ja symmetrisyyden, ja sen avulla voidaan torjua protektionismia ja vilpillisiä kilpailukäytäntöjä sen lisäksi, että solmitaan erityissopimuksia nousevan talouden maiden kanssa tätä asiaa koskevan EU:n primaarioikeuden ja johdetun oikeuden sekä EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

1.2 ETSK:n mielestä EU:n on vahvistettava neuvotteluvoimaansa helpottaakseen unionin primaarioikeuden ja johdetun oikeuden pohjalta pääsyä EU:n ulkopuolisten maiden julkisten hankintojen markkinoille. EU on nimittäin avannut yli 80 prosenttia hankintamarkkinoistaan, mutta muut suuret kehittyneet kansantaloudet omistaan vain 20 prosenttia.

1.3 ETSK kehottaa painokkaasti EP:tä, neuvostoa ja komissiota varmistamaan, että julkisten hankintojen markkinoille pääsyyn liittyviä EU:n etuja puolustetaan unionin sisällä ja myös kansainvälisesti nykyistä tehokkaammin ja suunnitelmallisemmin ja että vahvistetaan EU:n maailmanlaajuisista uskottavuutta unohtamatta kuitenkin eurooppalaisen talous- ja sosiaalimallin kehittämistä ja sen jatkuvuuden varmistamista.

1.4 ETSK katsoo, että kaikkiin yrityksiin, jotka osallistuvat tarjouskilpailuihin, on sovellettava samoja markkinakilpailuehdoja, joiden avulla taataan yhtäläisin ehdoin (*level playing field*) tapahtuva tasapuolinen kilpailu. Perustana tulee olla vastavuoroisuus unionin ulkopuolisten maiden yritysten kanssa: niiden tulee noudattaa kansainvälisten tarjouskilpailujen peruseriaatteita etenkin suorien tai epäsuorien valtiontukien kiellon, hintojen määrittelytapojen sekä ennalta varautumiseen pohjautuvan kustannusten ja riskien arvioinnin osalta.

1.5 ETSK suosittaa, että EU:n sisämarkkinoiden lainsäätäjät ja kansainvälisistä julkisista hankinnoista käytävissä kansainvälisissä neuvotteluissa EU:ta edustavat tahot toimisivat johdonmukaisesti ja tiedostaisivat toimiensa mahdolliset vuorovaikutukset sekä edistäisivät seuraavien seikkojen toteutumista: yhdenvertainen kohtelu, syrjimättömyys, vastavuoroinen tunnustaminen, suhteellisuus, avoimuus, korruption torjunta, sosiaalisten ja ympäristönsuojeluvaatimusten noudattaminen sekä perusoikeuksien kunnioittaminen.

1.6 ETSK:n mielestä on välttämätöntä ryhtyä valvomaan systemaattisesti jäsenvaltioiden valtuutuksella komission käymien kahden- ja monenvälisten neuvottelujen tulosten yhtenäisyyttä sekä sitä, että jäsenvaltiot soveltavat hyväksytyjä toimenpiteitä loogisesti, kattavasti ja tehokkaasti.

1.7 ETSK katsoo, että GPA-sopimus olisi muunnettava useammankeskisestä (*plurilateral*) monenkeskiseksi (*multilateral*) sopimukseksi, johon liittyisi uusia valtioita ja joka sisältäisi siirtymätoimenpiteitä korvauksiin, hintaetuuksiin, uusien toimijoiden tai alojen sisällyttämiseen ja uusiin kynnysarvoihin liittyen. Lisäksi olisi jälleen ajettava tarmokkaasti ajatusta EU:n varoista rahoitettavien hankintojen väliaikaisesta sulkemisesta pois GPA-sopimuksesta sellaisten maiden yritysten osalta, jotka toteuttavat edelleen kansallisia suojatoimenpiteitä.

1.8 ETSK kehottaa viipymättä hyväksymään suunnitellun aloitteen "kolmansien maiden yritysten ja tavaroiden pääsystä EU:n julkisten hankintojen markkinoille" (*Market Access Scheme for Procurement*, MASP). Siihen olisi sisällytettävä selvät, avoimet ja varmennetut mekanismit julkisten markkinoiden vastavuoroisen avoimuuden ja markkinoillepääsyn symmetrisyyden takaamiseksi, ja vuonna 2004 julkisista hankinnoista tehtyä päätöspakettia olisi mukautettava tarvittaessa.

1.9 ETSK katsoo, että on paikallaan vahvistaa sellaista lähestymistapaa, joka perustuu ennaltaehkäisyyn ja nopeaan tiedonvälitykseen julkisia hankintoja koskevista EU:n ulkopuolisten maiden rajoittavista sääntelyhankkeista ja/tai annetuista säädöksistä. Tavoitteena on, että mahdolliset esteet havaitaan ja niistä ilmoitetaan kansainvälisesti jo alkuvaiheessa ja että markkinoiden avoimuutta koskevaan Euroopan komission tietokantaan syötetään luotettavaa ja nopeasti saataville tulevaa tietoa tarjouskilpailuista, menettelyistä ja hankintasopimuksia koskevista teknisistä eritelmistä etenkin eurooppalaisten pk-yritysten tarpeisiin. Mukaan tulee liittää myös tilastolliset perusteet ja vaikutusindikaattorit vääristymien osalta.

1.10 ETSK suosittaa menettelyjen sujuvoittamista ja yksinkertaistamista sekä niiden mukauttamista EU-tason uusiin haasteisiin. Näin taataan, että hankintaviranomaiset EU:ssa ja kansainvälisesti hyödyntävät täysipainoisesti pk-yritysten talous- ja innovointipotentiaalin ja että urakoitsijoille sekä kansainvälisiin tarjouskilpailuihin ja unionin ulkopuolisten maiden markkinoille osallistuville – etenkin yritysjohdolle – tarjotaan koulutusta, tietoa ja apua.

2. Johdanto

2.1 Julkisen sektorin vuotuisten tavara- ja palveluhankintojen osuus bkt:sta on EU:ssa noin 17 prosenttia ja arvo noin 2 100 miljardia euroa. Noin 3 prosenttia niistä ylittää julkisia hankintoja koskevassa WTO:n sopimuksessa määritellyn GPA-kynnyksen. ⁽¹⁾ Maailmanmarkkinoilla julkisten hankintojen määrän arvioidaan olevan 10–20 prosenttia bkt:sta; GPA-sopimukseen kuulumattomista maista ei kuitenkaan ole vertailukelpoisia tietoja. Julkisten hankintojen osuus koko maailman bkt:sta lienee reilusti yli 10 prosenttia.

2.2 Eurooppalaiset yritykset suurista maailmanlaajuisista yrityksistä yritteliäimpiin pk-yrityksiin saakka pyrkivät sinnikkäästi saamaan jalansijan maailmanmarkkinoilla, mutta niillä on yhä suurempia vaikeuksia päästä julkisten hankintojen markkinoille. Ongelmat eivät liity niinkään rajoihin, vaan ne ovat luonteeltaan ”rajatylittäviä”, monimutkaisempia ja teknisesti hankalampia, ja niitä on vaivalloista yksilöidä, analysoida ja ratkaista. Ne johtuvat rajoittavista säännöistä ja käytännöistä, joiden takia EU:n yritysten voi olla mahdotonta osallistua tuloksekkaasti unionin ulkopuolisten maiden julkisiin tarjouskilpailumenettelyihin.

2.3 Käsillä oleva oma-aloitteinen lausunto käsittelee otsikonsa mukaisesti tiettyä julkisten hankintojen markkinoiden näkökohtaa: siinä tarkastellaan ja määritellään, millä tavoin – kun ajatellaan unionin ulkopuolisten maiden valtioneuvoston osallistumista tarjouskilpailuihin EU:n markkinoilla – unioni voisi

— varmistaa sisämarkkinoidensa moitteettoman toiminnan hankintasopimusten osalta

— taata EU:n ulkopuolisten maiden valtioneuvostolle pääsyn eurooppalaisille markkinoille samoin edellytyksin ja hyväksymiskriteerein kuin kaikille muillekin yrityksille

⁽¹⁾ Arvioiden lähde: Euroopan komission asiakirja KOM(2010) 612 lopullinen.

— taata vastaavasti eurooppalaisille yrityksille yhtäläisen pääsyn EU:n ulkopuolisille julkisten hankintojen markkinoille.

Muita hankintasopimuksiin liittyviä näkökohtia käsitellään tai tullaan käsittelemään muissa ETSK:n lausunnoissa.

2.4 Ulkomaankaupan avaamisen ja sisämarkkinauudistusten välillä on kahtalainen yhteys: Molempien tavoitteena on karsia tavara-, palvelu- ja investointivirtoja jarruttavista tarpeettomista sääntelyesteistä aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi sisämarkkinoiden ja kansainvälisten markkinoiden alati voimistuva keskinäinen riippuvuus edellyttää, että EU:n sisämarkkinoiden lainsäätäjät sekä kansainvälisissä kauppaneuvotteluissa ja kansainvälisiä julkisia hankintoja koskevilla neuvotteluissa EU:ta edustavat tahot tiedostavat toimiensa mahdolliset vuorovaikutukset ja toimivat johdonmukaisesti EU:n primaarioikeudessa ja johdetussa oikeudessa asetettujen periaatteiden edistämiseksi sellaisena kuin ne on vahvistettu EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja perusoikeuskirjassa. Näitä periaatteita ovat

— ihmisoikeuksien kunnioittaminen

— korruption torjunta

— sosiaalisten ja ympäristönsuojeluvaatimusten noudattaminen

— avoimuus

— suhteellisuus

— yhdenvertainen kohtelu

— syrjintäkielto

— vastavuoroinen tunnustaminen.

2.5 Monilla EU:n kauppakumppaneilla on standardeihin ja sääntelyyn, palveluihin, investointeihin ja julkisiin hankintoihin liittyvissä asioissa edelleen kalliita menettelyitä, ja avoimuus on puutteellista. Ne myös harjoittavat teollisuuspolitiikkaa, jonka avulla painostetaan tuonnin korvaamiseen ja pakollisiin teknologiasiiirtoihin ja jolla annetaan paikallisille tuottajille etuoikeus raaka-aineiden saantiin.

2.6 Siinä missä EU:n yritykset ovat yhä kiivaamman kilpailun kohteena omilla sisämarkkinoillaan, joita on pyritty voimakkaasti avaamaan esteettömien sisämarkkinoiden luomiseksi EU:hun, on käynyt ilmi, että avoimuus tekee sisämarkkinoista täysin puolustuskyvyttömät unionin ulkopuolisten maiden markkinoiden toimijoita vastaan. Nämä maat eivät ole sitoutuneet harjoittamaan samanlaista avoimuutta omilla markkinoillaan.

2.7 EU:lla on tällä alalla tiukkoja sääntöjä, joiden avulla pyritään varmistamaan yhtäläisin ehdoin tapahtuva tasapuolinen kilpailu, mutta kokemus osoittaa, ettei mikään näistä säännöistä päde EU:n ulkopuolisten maiden valtionyryhtisiin varsinkaan silloin, kun ne osallistuvat julkisiin tarjouskilpailuihin. Tämä sotii sisämarkkinoiden peruseräitä vastaan ja aiheuttaa paljon vahinkoa Euroopan teollisuudelle ja taloudelle.

2.8 ETSK pitää välttämättömänä tutkia, miten EU voisi taata sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan myös sellaisissa tapauksissa, joissa unionin ulkopuolisten maiden valtionyryhtiset voivat toimia sisämarkkinoilla. Protektionismia tulee torjua valppaasti, ja lisäksi tulee kuluttajien, yritysten ja eurooppalaisten veronmaksajien etujen mukaisesti torjua kaikenlaista sosiaalista ja ympäristöperusteista polkumyyntiä⁽²⁾, kustannusten, hintojen ja valtion myöntämien tukien epäselvyyttä sekä laistamista budjettisäännöistä ja vapaan markkinatalouden säännöistä.

2.9 Tullitariffeja ja kauppaa koskevassa yleissopimuksessa (GATT) julkisia hankintoja koskevat sopimukset suljetaan nimenomaisesti pois kansallista kohtelua koskevan perusvelvoitteen ja palvelukaupan yleissopimuksen (GATS) mukaisten velvoitteiden soveltamisalasta. On kuitenkin syytä ottaa huomioon⁽³⁾, että vuoteen 2015 mennessä 90 prosenttia maailmanlaajuisesta talouskasvusta tuotetaan muualla kuin Euroopassa ja kolmannes tästä jo yksistään Kiinassa. EU:n on näin ollen lähivuosina hyödynnettävä unionin ulkopuolisten maiden, etenkin Itä- ja Etelä-Aasian, tarjoamat hyvät kasvumahdollisuudet.

2.10 Vaikka EU:n markkinat ovat jo huomattavan avoimet, EU:n tärkeimpien kauppakumppaneiden markkinat ovat paljon suljetumpia etenkin alue- ja paikallistasolla. Seuraavassa esitellään muutamia esimerkkejä eri mantereilta:

2.10.1 **Kiinan** markkinat eivät toistaiseksi ole läheskään niin avoimet kuin mihin niillä olisi mahdollisuudet. Kiina, jonka bkt vuonna 2009 oli 3 573,8 miljardia euroa, vei samana vuonna EU:hun tavaroita ja palveluja 227 miljardin euron arvosta ja toi EU:sta tavaroita ja palveluja 99,7 miljardilla eurolla. Pakallisten tuotteiden suosimista koskevia lausekkeita on ollut julkisia hankintoja koskevan lain 10 pykälän mukaisesti vuodesta 2003, ja tätä ”osta kiinalaista” -politiikkaa vahvistettiin vuonna 2007 kahdella asetuksella, joissa rajataan mahdollisuus valita julkisissa hankinnoissa ulkomaisia hyödykkeitä pelkästään tapauksiin, joissa kotimaiset tuotteet ovat kohtuuttoman paljon kalliimpia ja heikompaalatuksia. Vuonna 2009 tätä sääntöä ryhdyttiin tulkitsemaan tiukasti niin, että kaikki jäljellä olleet mahdollisuudet suljettiin pois etenkin huipputekniikan ja innovatiivisten tuotteiden osalta. Vuosina 2008 ja 2009 säädettiin ”sisäisiin elvytyspaketteihin” liittyvien rakennusurakkasopimusten tiukasta valvonnasta. Marraskuussa 2009 Kiina otti käyttöön hyväksytyjen kotimaisten innovatiivisten tuotteiden luettelon, ja vuonna 2010

kansantasavallan valtioneuvosto esitti valtion hallinnossa oleviin yrityksiin sellaisia muutoksia, että ne toimisivat vain kotimaan markkinoilla. Samaan aikaan Kiinan huipputekniikan teollisuudelle on kuitenkin myönnetty valtiontukia sen kilpailukyvyyn parantamiseksi ulkomaisilla markkinoilla.⁽⁴⁾

2.10.1.1 Urakkasopimuksissa Kiina on luopunut projektinhallintaa, rakennustöiden johtamista ja muita rakennusalan palveluja koskevasta lupajärjestelmästä ja korvannut sen kokonaan ulkomaisessa omistuksessa oleville rakennusyrityksille tarkoitettulla WFOCE-järjestelmällä (*Wholly Foreign Owned Construction Enterprise*) ja yhteisyrityksille tarkoitettulla JV-järjestelmällä (*Joint Ventures*). Niiden puitteissa ulkomaiset yritykset eivät käytännössä voi osallistua hankkeisiin, joista järjestetään kansallinen tarjouskilpailu, vaan ainoastaan kansainvälisiin kiinalaishankkeita koskeviin tarjouskilpailuihin, joita järjestetään vain harvoin. Sekä WFOCE- että JV-järjestelmässä edellytyksenä on kiinalaisen kelpoisuusjärjestelmän noudattaminen; siinä edellytetään vähintään viisi kertaa hankkeen arvon suuruista nimellispääomaa, vähintään 300:n vahvuista ainakin vuoden Kiinassa oleskelevaa avainhenkilöstöä, aiempia Kiinassa suoritettuja urakoita ja yhteisyrityksen kyseessä ollessa tason määrittämistä alimmalla kelpoisuustasolla olevan kumppanin mukaan.⁽⁵⁾

2.10.1.2 GPA-sopimusta koskevissa WTO-neuvotteluissa voimassa oleva Kiinan tarjous sulkee sekä toiminnan että hankintaviranomaisten osalta pois valtaosan rakennusurakoista, jotka voisivat kiinnostaa eurooppalaisyrityksiä.

2.10.1.3 **Venäjällä** – joka ei ole WTO:n GPA-sopimuksen osapuoli – rajoitettiin talouskehitysministeriön joulukuussa 2008 tekemällä päätöksellä mahdollisuutta osallistua valtion ja kuntien hankintamenettelyihin ja vahvistettiin kotimaisille tuotteille ja palveluille etuisuuskohtelu, joka vastaa jopa 15:tä prosenttia tuotteiden ja palvelujen arvosta. Vuonna 2009 ryhdyttiin kriisitoimenpiteisiin, joiden avulla suositaan venäläisiä tuotteita.

2.10.2 **Brasiliassa** muutettiin julkisia hankintoja koskevaa lakia heinäkuussa 2010 niin, että hankintaviranomaiset voivat varata 25 prosentin osuuden kokonaan tai osittain Brasiliassa tuotetuille tuotteille ja palveluille. Brasilian bkt vuonna 2009 oli 1 128,5 miljardia euroa.⁽⁶⁾

⁽⁴⁾ Keskeisenä **julkisia hankintoja ja teollisuus- ja tekijänoikeuksia** koskevana huolenaiheena on **kotimaista innovointia** suosiva politiikka, jonka avulla kiinalaisyhtyiä tuetaan niiden pyrkiessä kohenemaan asemaansa jalostusketjussa. Kotimaisen innovoinnin malli, joka julkistettiin ensi kertaa marraskuussa 2009, haittaa vakavasti pääsyä Kiinan julkisten hankintojen markkinoille useilla innovatiivisilla aloilla ympäristöä säästävistä teknologialta televiestintään. Ks. SEK(2011) 298 lopullinen, 10.3.2011.

⁽⁵⁾ Ks. Euroopan komission tiedonanto, WTO:n asiakirja nro S/C/W/286, kohdat 15–19; mm. jos ulkomainen yritys ostaa kiinalaisyhtyiä, tämän saavuttama kelpoisuustaso nolautuu.

⁽⁶⁾ Heinäkuussa 2010 Brasilian lakiin julkisista hankinnoista tehdyillä muutoksilla otettiin ”väliaikaisesti” käyttöön brasilialaistuotteiden suosimista koskeva lauseke.

⁽²⁾ Ks. KOM(2010) 612/1 lopullinen.

⁽³⁾ Ks. KOM(2010) 612/4 lopullinen.

2.10.3 **USA:ssa** kongressi on tiukentanut maan elvytys- ja uudelleeninvestointilakiin (*American Recovery and Reinvestment Act*) sisältyviä vaatimuksia suosia yhdysvaltaistuotteita.⁽⁷⁾ Vuonna 2009 Yhdysvaltojen bkt oli 10 122,6 miljardia euroa ja se vei EU:hun tuotteita ja palveluja noin 286,8 miljardilla eurolla ja toi niitä EU:sta 323,8 miljardilla eurolla.⁽⁸⁾

2.10.4 **Japani** on EU:n seitsemänneksi tärkein vientikumppani, ja vuonna 2009 sen EU-viennin arvo oli 36 miljardia euroa ja tuonnin arvo 56,7 miljardia euroa. Vaikka maa on WTO:n GPA-sopimuksen osapuoli, EU:n yrityksillä on vaikeuksia osallistua Japanin julkisiin hankintamenettelyihin: vain 4 prosenttia kaikista hankintamenettelyistä on avoimia EU:n yrityksille, ja näiden arvo oli vuonna 2007 noin 22 miljardia euroa, joka on alle 0,7 prosenttia Japanin bkt:sta. Samaan aikaan Japanilla oli pääsy EU:n julkisille markkinoille 312 miljardin euron arvosta, mikä on 2,5 prosenttia EU:n bkt:sta.⁽⁹⁾

2.10.5 **Vietnamissa** annettiin huhtikuussa 2010 ohjeet kotimaisten tuotteiden ja materiaalien käytöstä sekä valtion varoista rahoitettavia tuotteita koskevista hankintamenettelyistä. Vuonna 2009 Vietnamin bkt ylsi 66,8 miljardiin euroon, ja se vei tuotteita EU:hun 7,8 miljardilla eurolla ja toi niitä EU:sta 3,8 miljardilla eurolla.

2.10.6 **Australiassa** kaksi osavaltiota vahvisti vuonna 2009 strategiseksi määriteltyjä – yli 250 miljoonan Australian dollarin arvoisia – julkisia hankintoja koskevat säännöt. Victorian osavaltiossa sääntönä on, että tuotteista 40 prosenttia on oltava paikallisia (australialaisia tai uusiseelantilaisia), ja Uuden Etelä-Walesin osavaltiossa sovelletaan 20 prosentin hintaetuutta, johon lisätään tapauksen mukaan 2,5–5,0 prosentin lisäetus. Vuonna 2009 Australian bkt oli 712,8 miljardia euroa ja se vei EU:hun tavaroita ja palveluita 14,4 miljardin euron arvosta ja toi niitä 34,1 miljardin euron arvosta.

2.11 Lisäksi on **Turkin** kaltaisia esimerkkejä: siellä julkisten hankintojen järjestelmä on parantunut vuonna 2008 hyväksytyn, kansallisia säännöksiä EU:n säännöksiin lähentäneen lain nro 5812 johdosta. Tavaroiden toimitusta, urakoiden toteuttamista ja palvelujen tarjoamista koskevat hankintasopimukset perustuvat vastedes avoimiin kilpailumekanismiin, mutta EU:n direktiivien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

⁽⁷⁾ Säädökseen sisältyy kaksi uutta yhdysvaltaistuotteiden suosimiseen velvoittavaa säännöstä. Toisella kielletään kyseisellä lailla osoitettujen varojen käyttäminen julkisen rakennuksen rakentamis-, muutos-, ylläpito- tai korjaushankkeisiin tai julkisiin urakoihin, ellei kaikkia hankkeessa käytettäviä rauta-, teräs- ja teollisuustuotteita ole tuotettu Yhdysvalloissa. Toisella taas kielletään se, että sisäisen turvallisuuden ministeriö käyttäisi kyseisellä lailla osoitettuja varoja sellaisten laissa luetteltujen tekstiilituotteiden ostamiseen, joiden materiaalia ei ole tuotettu ja jalostettu Yhdysvalloissa.

⁽⁸⁾ Lisäesimerkkinä voidaan mainita nk. käänteisyriksiä (*inverted companies*) koskeva kielto osallistua Yhdysvaltain hallinnon julkisiin hankintoihin. Tällaisilla yrityksillä tarkoitetaan alun perin yhdysvaltalaisia yrityksiä, jotka ovat vaihtaneet verotusmaata ja siirtyneet toisen maan verotusjärjestelmään. Tällaisen käytännön yhteensopivuus WTO:n GPA-sopimuksen kanssa on erittäin kyseenalaista. Seurauksena on, että EU:hun sijoittautunut EU-maan yritys ei voi myydä tuotteitaan Yhdysvaltain hallinnolle, vaikka sen pitäisi nauttia GPA-suojaa.

⁽⁹⁾ Ks. SEK(2011) 298, 10. maaliskuuta 2011.

muutoksenhakumenettelyineen on vielä kesken.⁽¹⁰⁾ EU:n kynnyksarvon ylittäviä hankintasopimuksia tehtiin vuonna 2008 urakoissa 7 303 miljoonalla eurolla, palveluissa 8 459 miljoonalla eurolla ja tavarahankinnoissa 8 042 miljoonalla eurolla.

3. Nykyinen oikeudellinen kehys

3.1 Eurooppalaisten yritysten osallistumista julkisten hankintojen markkinoille säännellään nykyisin seuraavasti:

- EU:n sääntelykehysten perustana ovat vuonna 2004 annetut julkisia hankintoja koskevat direktiivit: direktiivi 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta, direktiivi 2004/17/EY vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta, direktiivi 2007/66/EY julkisia hankintoja koskevien tarjouskilpailumenettelyjen tarkistamisesta ja hyviä toimintatapoja sisältävä käytännösäännöstö pk-yritysten mahdollisuuksista osallistua tarjouskilpailuihin⁽¹¹⁾ sekä direktiivit 89/665/ETY ja 92/13/ETY.
- Perussopimusten myötä EU:n primaarioikeudessa tunnustetaan alueellinen ja paikallinen itsehallinto ja viranomaisten mahdollisuus hyödyntää julkisen palvelun tehtäviensä täyttämiseksi omia välineitä, kuten erilaisia julkisyhteisöjen kumppanuuksia.
- EU:n tuomioistuin on antanut lukuisia tuomioita hankintasopimuksiin liittyvissä asioissa.
- Keskeinen väline kansainvälisten hankintamarkkinoiden avaamiseksi on julkisia hankintoja koskeva WTO:n useammankeskinen GPA-sopimus, jonka tarkistaminen on meneillään. WTO:n palvelukaupan yleissopimuksessa (GATS) puolestaan suljetaan julkiset hankintasopimukset pois markkinoillepääsystä koskevien sopimusten keskeisten määräysten soveltamisalasta paitsi siltä osin kuin on kyse valtuudesta käydä palveluhankintasopimuksista monenkeskisiä neuvotteluja – joissa EU:lla on keskeinen rooli markkinoillepääsystä koskevien sitoumusten edistäjänä – ja syrjintäkiellosta palveluhankintasopimuksissa sekä yhteisistä ostomenettelysäännöistä.
- Vapaakauppasopimukseen (*free trade agreement*, FTA), assosiaatiosopimukseen (*association agreement*, AA), kumppanuus- ja yhteistyösopimukseen (*partnership and cooperation agreement*, PCA), vakautus- ja assosiaatiosopimukseen (*stabilisation and association agreement*, SAA), talouskumppanuussopimukseen (*economic partnership agreement*, EPA), väliaikaisiin sopimuksiin kaupasta ja kaupan liitännäistoimenpiteistä (*interim agreement on trade and trade-related matters*, IA) sekä kauppaa ja taloudellista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin sisältyy hankintasopimuksia koskevia lausekkeita.

⁽¹⁰⁾ *Turkey Public Procurement Assessment 2009*, SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management (tuki hallinto- ja johtamistavan kehittämiseksi), OECD:n ja EU:n yhteisaloite.

⁽¹¹⁾ Euroopan komission yksiköiden asiakirja SEC(2008) 2193.

— Julkisia hankintasopimuksia ja käyttöoikeussopimuksia koskevaa EU:n oikeutta sovelletaan institutionalisoiutuihin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin.

4. Huomioita

ETSK pitää WTO:n GPA-sopimukseen pohjautuvaa kaikkien maiden hankintajärjestelmien avaamista kansainväliselle kilpailulle erittäin hyödyllisenä, sillä GPA-sopimus takaa sääntelyn ja peruseriaatteiden vastavuoroisuuden ja symmetrisyyden ja sen avulla voidaan torjua protektionismia ja vilpillisiä kilpailukäytäntöjä sen lisäksi, että solmitaan erityissopimuksia nousevan talouden maiden kanssa.

4.1 ETSK pitää merkittävänä komission hiljattain esittämää tietoa, jonka mukaan ”vuoteen 2015 mennessä 90 prosenttia maailman kasvusta tapahtuu Euroopan ulkopuolella [ja] kolmannes kasvusta syntyy jo yksistään Kiinassa”⁽¹²⁾.

4.2 ETSK kannattaa periaatetta, jonka mukaan EU:n tulevien omien kilpailuetujensa kohentamiseksi ”varmistaa omien etujensa entistä tehokkaampi ja punnereampi puolustaminen” ja vahvistaa ”maailmanlaajuisista uskottavuuttaan, unohtamatta kuitenkin eurooppalaisen talous- ja sosiaalimallin kehittämistä ja jatkuvuuden varmistamista”. ”Uskottavuutensa parantamiseksi EU:n on vahvistettava neuvotteluvoimaansa helpottaakseen pääsyä EU:n ulkopuolisten maiden markkinoille”, sillä ”unioni on avannut yli 80 prosenttia julkisten hankintojensa markkinoista, mutta muut suuret kehittyneet kansantaloudet omistaan vain 20 prosenttia”.⁽¹³⁾

4.3 ETSK:n mielestä EU:n nykyinen julkisia hankintasopimuksia koskeva sääntelykehys on pääpiirteittäin asianmukainen ja riittävä EU:n markkinoiden sääntelemiseksi taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien näkökohtien osalta. Eräät jäsenvaltiot eivät valitettavasti hyödynnä kaikkia sääntelykehysten tarjoamia mahdollisuuksia varmistaa terve kilpailu, jolloin vaarana on, että ne avaavat markkinansa ilman vastavuoroisuus- pohjaa unionin ulkopuolisten maiden valtionyrityksille, jotka eivät noudata kansainvälisten hankintasopimusten peruseriaatteita. Näitä sääntöjä, kuten myös perussopimusten ja perusoikeuskirjan peruseriaatteita olisi kuitenkin noudatettava tinkimättömästi.

4.4 ETSK katsoo, ettei julkisyhteisöjen yhteistyön välttämättä tarvitse johtaa julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ulkopuolelle jääviin rinnakkaismarkkinoihin, joille yksityiset toimijat eivät voi osallistua.

4.5 EU haluaa olla avoin ja vapaakauppaa edistävä talousalue, joka tarjoaa oikeudellisesti turvattua ja tasa-arvoisen mahdollisuuden osallistua moniin erilaisiin hankintamenettelyihin. Samanaikaisesti sen tulee taata luottamuksellisuus ja avoimuus

⁽¹²⁾ KOM(2010) 612, kohta 1.

⁽¹³⁾ Ranskan, Saksan, Espanjan, Portugalin, Italian ja Puolan 9. helmikuuta 2011 antama yhteinen julkilausuma EU:n ja sen kauppakumppanien keskinäisen vastavuoroisuuden parantamiseksi.

innovoinnin sekä vakaiden julkisten hankintojen markkinoiden edistämiseksi niin, että markkinoilla

— annetaan etusija kustannustehokkaimmalle tarjoukselle eikä halvimmalle tarjoukselle

— otetaan huomioon hankkeen koko elinkaari.

4.6 ETSK katsoo, että jokaiseen tarjouskilpailuihin osallistuvaan yritykseen on sovellettava samoja markkinakilpailuehtoja. Tähän liittyen ETSK suhtautuu epäilevästi unionin ulkopuolisten maiden nk. valtionyritysten osallistumisehtoihin varsinkin suorien tai epäsuorien valtiontukien kiellon, hintojen määrittelytavan sekä ennalta varautumiseen pohjautuvan kustannusten ja riskien arvioinnin osalta. Itse asiassa EU:n markkinoille tarjotaan pääsyä varmistamatta asianmukaisesti vilpillisen kilpailun torjuntaa. Tällöin suurena riskinä on sosiaalinen ja ympäristöperusteinen polkumyynti sekä se, etteivät kyseisenlaiset ”valtionyritykset” noudata perussopimusten ja perusoikeuskirjan eettisiä määryksiä.

4.7 ETSK katsoo, että olisi toteutettava seuraavat toimet:

4.7.1 Tulee korostaa kansainvälisissä ja unionin ulkopuolisten kanssa käytävissä neuvotteluissa, että unionin primaarioikeudessa perussopimusten ja perusoikeuskirjan pohjalta vahvistettuja perusarvoja, -oikeuksia ja -periaatteita on ehdottomasti kunnioitettava.

4.7.2 Tulee toimia yhtenäisesti, vaikuttavasti, johdonmukaisesti ja yhteisvastuullisesti kansainvälisissä neuvotteluissa sekä pidettyä yhteistä neuvotteluasemaa mahdollisesti horjuttavista irrallisista kansallisista toimista ja vertailla sitä, miten avoimia kansalliset markkinat todellisuudessa ovat EU-tasolla solmittujen sopimusten ja rajoitusten puitteissa.

4.7.3 Tulee parantaa kauppaa-, teollisuus- ja yhteistyöneuvottelujen eri näkökohtia käsittelevien komission yksiköiden keskinäistä koordinoitua niiden monenvälisen tason julkisia hankintoja koskevien vaatimusten mukaisesti, jotka on kirjattu vuoden 1994 GPA-sopimukseen, uuden sukupolven vapaakauppasopimuksiin, kumppanuus- ja yhteistyösopimuksiin tai Euro-Väli-meri-kumppanuuden puitteissa solmittuihin assosiaatiosopimuksiin. Huomiota tulee kohdentaa entistä enemmän muihin kuin tulliasteisiin sekä paineeseen avata julkiset hankinnat EU:n yrityksille.

4.7.4 Tulee muuntaa GPA-sopimus useammankeskisestä monenkeskiseksi sopimukseksi, johon liittyisi uusia valtioita ja joka sisältäisi siirtymätoimenpiteitä korvauksiin, hintaetuksiin, uusien toimijoiden tai alojen sisällyttämiseen ja kynnsarvojen korottamiseen liittyen.

4.7.5 Tulee sulkea EU:n varoista rahoitettavat hankinnat väliaikaisesti GPA-sopimuksen ulkopuolelle sellaisten maiden yritysten osalta, jotka toteuttavat edelleen kansallisia suojatoimenpiteitä. ETSK on esittänyt tätä jo useissa aikaisemmissa lausunnoissaan ⁽¹⁴⁾.

4.7.6 Tulee soveltaa olosuhteet huomioiden vastavuoroisuus- ja suhteellisuusperiaatteita tietyillä aloilla, ks. GPA-sopimuksen EY:n liitteessä I olevan III artiklan määräyksiä koskevat yleiset huomautukset ja poikkeukset.

4.7.7 Tulee vaatia unionin ulkopuolisten maiden yrityksiä noudattamaan samoja ehtoja kuin eurooppalaisten yritysten on noudatettava omilla markkinoillaan: EU ei voi enää käyttää neuvottelujen perustana muodollista vastavuoroisuutta, vaan niiden on pohjaututtava todelliseen taloudelliseen vastavuoroisuuteen. Sopimukseen on sisällytettävä suojalauseke, jonka nojalla niiden soveltaminen voidaan keskeyttää, jos epätasapainoa esiintyy.

4.7.8 Tulee harkita EU:n julkisten hankintojen markkinoille pääsyn rajoittamista kohdennetusti EU:n yleisesti avoimista markkinoista hyötyvien merkittävien kauppakumppanien kannustamiseksi avaamaan vastavuoroisesti omat markkinansa.

4.7.9 Tulee hyväksyä mahdollisimman pian aloite "kolmannien maiden yritysten ja tavaroiden pääsystä EU:n julkisten hankintojen markkinoille" (MASP). Siihen olisi sisällytettävä selvät, avoimet ja varmennetut mekanismit julkisten markkinoiden vastavuoroisen avoimuuden ja markkinoillepääsyn symmetrisyyden takaamiseksi kehittyneen talouden maissa ja suurissa nousevan talouden maissa niillä aloilla, jotka kuuluvat direktiivin 2004/17/EY soveltamisalaan ⁽¹⁵⁾ ja joihin viitataan vuoden 2011 työohjelmassa ⁽¹⁶⁾.

4.7.10 Tulee tehostaa jäsenvaltioiden ja komission edustajien teknistä yhteistyötä markkinoillepääsyyn liittyvissä asioissa sekä kuulla entistä säännöllisemmin teollisuuden edustajia.

4.7.11 Tulee ryhtyä valvomaan tiukasti, ettei EU:ssa kiellettyjä suoria ja epäsuoria valtiontukia ole myönnetty, ja varmistaa, että valvonta toteutuu käytännössä. Valvonnan tulee kattaa erityisesti EU:n tai EIP:n varoista taikka rakennerahastoista rahoitettavat unionin tarjouskilpailumenettelyt sekä eurooppalaiset verkostot, ja tässä yhteydessä tulee noudattaa tinkimättömästi EU:n sosiaalisia ja ympäristönsuojeluvaatimuksia.

4.7.12 Tulee parantaa markkinoiden avoimuutta koskevaa Euroopan komission tietokantaa syöttämällä siihen luotettavaa ja hyödyllistä tietoa tarjouskilpailuista, menettelyistä ja hankintasopimuksia koskevista teknisistä eritelmistä – nämä seikat vaikeuttavat käytännössä osallistumista unionin ulkopuolisten maiden markkinoille – sekä tilastollisia perusteita ja vaikutusindikaattoreita vääristymien osalta.

4.7.13 Tulee vahvistaa sellaista lähestymistapaa, joka perustuu ennaltaehkäisyyn ja nopeaan tiedonvälitykseen julkisia hankintoja koskevista EU:n ulkopuolisten maiden rajoittavista sääntelyhankkeista ja/tai annetuista säädöksistä. Tavoitteena on, että mahdolliset esteet voidaan havaita ja niistä voidaan ilmoittaa kansainvälisesti jo alkuvaiheessa ja että niihin puututaan alkulähteillä hyödyntämällä systemaattisesti kaupan teknisiä esteitä koskevaan sopimukseen liittyvää ilmoitusmenettelyä.

4.7.14 Tulee toteuttaa EU-tason toimenpiteitä pk-yritysten tukemiseksi, jotta voidaan varmistaa, että hankintaviranomaiset EU:ssa ja kansainvälisesti voivat hyödyntää pk-yritysten talous- ja innovointipotentiaalia.

4.7.15 Tulee tarjota koulutusta, tietoa ja apua kansainvälisiin tarjouskilpailuihin ja unionin ulkopuolisten maiden markkinoille osallistuville yrityksille – etenkin yritysjohdolle. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota ongelmiin, joita yrityksen koon vuoksi saattaa ilmetä kaupallisten etujen puolustamisessa, markkinoillepääsyssä ja tiedonsaannissa.

4.7.16 Tulee muuttaa direktiivissä 2004/18/EY olevan 55 artiklan 3 kohtaa ja direktiivissä 2004/17/EY olevan 57 artiklan 3 kohtaa, jotka koskevat poikkeuksellisen alhaisia tarjouksia. Muutoksilla on estettävä sellaisen valtionyrityksen tekemien tarjousten hyväksyminen, joka ei esitä todistetta siitä, ettei sen tekemän tarjouksen tueksi ole saatu EU:n säännöissä kiellettyä suoraa tai epäsuoraa valtiontukea. Esimerkkinä tämän tyyppisestä toimesta voidaan mainita Yhdysvaltain *Millennium Challenge Corporation* -elintä koskevassa liitteessä 4 tarkoitetut "valtiontukitestit".

4.7.17 Tulee lisätä direktiivissä 2004/18/EY olevaan 45 artiklaan ⁽¹⁷⁾ ja direktiivissä 2004/17/EY olevaan 54 artiklaan ⁽¹⁸⁾ pakolliseksi poissulkemisperusteeksi patenttien tai petoksella hankittujen teknisten tietojen käyttöön liittyvä teollisuus- ja tekijänoikeuksien loukkaaminen.

4.7.18 Tulee varmistaa, ettei tulevilla unionin ulkopuolisten maiden työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevilla EU:n oikeudellisilla välineillä luoda kannustimia kiellettyjä valtiontukia saaville tällaisten maiden valtionyrityksille.

4.7.19 Tulee varmistaa, että EU:n keskustietokannassa tuodaan nopeasti ja olosuhteet huomioiden julki sellaiset julkisiin hankintoihin liittyvät rajoittavat säännökset ja käytännöt, jotka estävät EU:n yrityksiä osallistumasta tuloksekkaasti unionin ulkopuolisten maiden tarjouskilpailumenettelyihin. Tällaisia ovat mm. säädökset, joilla suositaan paikallisten tuotteiden ostamista tai pyritään kasvattamaan hankinnan paikallista osuutta tai joihin sisältyy "elvytyspaketteja" paikallisen teknologian tai innovaatioiden tukemiseksi taikka kansantalouden tervehdyttämiseksi ja joiden avulla suositaan paikallisia toimijoita ja rajoitetaan muiden maiden yritysten osallistumismahdollisuuksia.

⁽¹⁴⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Kansainväliset julkiset hankinnat", EUVL C 224, 30.8.2008, s. 32.

⁽¹⁵⁾ KOM(2009) 592 lopullinen.

⁽¹⁶⁾ KOM(2010) 612 ja KOM(2010) 623, osa II, kohta 36.

⁽¹⁷⁾ 45 artikla – "Ehdokkaan tai tarjoajan henkilökohtainen asema".

⁽¹⁸⁾ 54 artikla – "Laadulliset valintaperusteet".

4.7.20 Tulee edelleen vahvistaa EU:n sisäisten politiikkojen ja ulkopoliitikan yhtenäisyyttä ja täydentävyyttä ja noudattaa näin Euroopan unionin neuvoston syyskuussa 2010 antamaa ohjetta, jonka mukaan ”teollisuuspolitiikan ja kilpailupoliitikan rajapintaa olisi arvioitava uudelleen globalisaation valossa ja edistettävä tasavertaisia toimintamahdollisuuksia”⁽¹⁹⁾.

Bryssel 4. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽¹⁹⁾ Ks. kilpailukykyneuvoston 10. joulukuuta 2010 antamat päätelmät globalisaation aikakauden yhdenntetystä teollisuuspolitiikasta, kohta 15.