
FOLKETINGET



Europaudvalget og Erhvervsudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer og stedfortrædere
Dato: 8. marts 2011

Grønbog om revision af EU-regler for offentlige indkøb

Sammenfatning

Kommissionen fremhæver i grønbogen tre mål som de centrale for fremtidens offentlige indkøbspolitik i EU.

For det første skal offentlige myndigheder udnytte offentlige midler mere effektivt, når de køber ind. I tider med stramme offentlige budgetter er der behov for den bedst mulige udnyttelse af skatteydernes penge.

Et andet mål er at gøre bedre brug af offentlige indkøb til at understøtte centrale politiske mål såsom miljøbeskyttelse, bedre ressource- og energieffektivitet, bekæmpelse af klimaændringer, styrkelse af innovation og fremme af social inklusion.

Endelig skal en ny udbudspolitik også bidrage til forebyggelse af korrup-tion og favorisering i forbindelse med offentlige indkøb.

Fristen for bemærkninger til grønbogen er den **18. april 2011**.

Europa-Kommissionen ventes senest i begyndelsen af 2012 at fremlægge forslag til en forenkling og modernisering af den eksisterende EU-lovgivning for offentlige indkøb.

Formålet med revisionen er navnlig at gøre tildelingen af offentlige kontrakter mere effektiv og smidig samt muliggøre en bedre brug af sådanne kontrakter til støtte for andre politiske målsætninger såsom jobskabelse, innovation og miljøbeskyttelse.

Kommissionen har derfor udsendt en grønbog, som rejser en række centrale problemstillinger i forbindelse med en fremtidig reform af EU's politik for offentlige indkøb¹.

Kommissionen opfordrer alle interesserede parter til at sende deres kommentarer og forslag til Kommissionen senest den 18. april 2011.

Parallelt med denne høringsproces gennemfører Kommissionen en omfattende empirisk undersøgelse af EU's aktuelle lovgivning vedrørende offentlige indkøb, hvis resultater vil blive offentliggjort i sommeren 2011.

Offentlige indkøb i dag

EU's regler for offentlige indkøb gælder for alle offentlige kontrakter over visse tærskelværdier, hvad enten de er statslige, regionale eller kommunale.

Formålet med reglerne er at sikre europæiske virksomheder fuld og lige adgang til offentlige kontrakter samt lige konkurrencevilkår inden for det europæiske marked for offentlige indkøb.

Det sikres bl.a. ved, at offentlige indkøbere ikke må stille tekniske krav, som stiller udenlandske virksomheder dårligere end nationale eller lokale aktører, samt ved at der skal anvendes nærmere bestemte objektive kriterier ved udvælgelse af de virksomheder, der kan deltage i udbuddet.

Endelig har offentlige indkøbere pligt til at bekendtgøre udbud i EU-tidende.

I EU-reglerne skelner man mellem offentlige indkøb af **varer, tjenesteydelser** og **offentlige bygge- og anlægsarbejder**. Reglerne fastsætter forskellige tærskelværdier for, hvornår de forskellige typer af offentlige indkøb skal sendes i EU-udbud (Se oversigt 1).

¹ Grønbog om modernisering af EU's politik for offentlige indkøb. Mod et mere effektivt europæisk marked for offentlige indkøb – KOM (2011)15.

Oversigt 1: Tærskelværdierne for offentlige indkøb i EU i 2010-2011

Tjenesteydelser Direktiv nr. 2004/18/EF	STATSLIGE KON- TRAKTER:	REGIONALE OG KOM- MUNALE KONTRAK- TER:
1. Bilag II A tjenesteydelser (undtaget de under pkt. 2 nævnte tjene- steydelser):	931.638 kr.	1.438.448 kr.
2. Bilag II B tjenesteydelser. Tjenesteydelse under bilag II A, kategori 8 samt tjenesteydelser under bilag II A, kategori 5, hvis CPV- positioner svarer til CPC-nummer 7524, 7525 og 7526	1.438.448 kr.	1.438.448 kr.
3. Deltjenesteydelser:	596.248 kr.	596.248 kr.
Vareindkøb Direktiv nr. 2004/18/EF	Statslige kontrakter:	Regionale og kommuna- le kontrakter:
1. Varekøb:	931.638 kr.	1.438.448 kr.
2. Delydelser, varer	596.248 kr.	596.248 kr.
3. Varekøb på forsvarsområdet omfattet af bilag V:	931.638 kr.	
4. Varekøb på forsvarsområdet ikke omfattet af bilag V:	1.438.448 kr.	
Bygge- og anlæg Direktiv nr. 2004/18/EF	Statslige kontrakter:	Regionale og kommuna- le kontrakter:
1. Bygge- og anlægsarbejder:	36.110.270 kr.	36.110.270 kr.
2. Koncessioner, jf. art. 56:	36.110.270 kr.	36.110.270 kr.
3. Delarbejder:	7.453.100 kr.	7.453.100 kr.
Forsyningsvirksomheder Direktiv nr. 2004/17/EF		
1. Varekøb og tjenesteydelser:		2.884.350 kr.
2. Bygge- og anlægsarbejder:		36.110.270 kr.
3. Delydelser (tjenesteydelser og varer):		596.248 kr.
4. Delarbejder (bygge- og anlæg):		7.453.100 kr.

Kilde. Konkurrence- og forbrugerstyrelsen.

EU's lovgivning på udbudsområdet er i dag fastlagt i fire direktiver.

Det såkaldte "udbudsdirektiv" fastsætter udbudsreglerne for vareindkøb, ind-
køb af tjenesteydelser samt bygge- og anlægsarbejder², mens "forsynings-
virksomhedsdirektivet" fastlægger regler for forsyningsvirksomheders indgåel-
se af kontrakter inden for vand- og energiforsyning samt posttjenester³.

² Direktiv 2004/18/EF

³ Direktiv 2004/17/EF

Hertil kommer to såkaldte kontroldirektiver, som bl.a. sikrer virksomhederne mulighed for at klage over en udbudsforretning.

Hvorfor en ny offentlig indkøbspolitik i EU?

Kommissionen fremhæver i grønbogen følgende mål som de centrale for fremtidens offentlige indkøbspolitik i EU.

Første mål er, at offentlige myndigheder skal **udnytte de offentlige midler mere effektivt**, når de køber ind. I tider med stramme offentlige budgetter er der behov for den mest effektive udnyttelse af offentlige midler, så man kan fremme vækst og jobskabelse. Det betyder bl.a., at det offentlige skal have mest muligt for pengene, hvilke kræver den størst mulige konkurrence om offentlige kontrakter på det europæiske marked. Offentlige indkøb tegner sig ifølge Kommissionen for ca. 17 pct. af EU-landenes BNP⁴.

Samtidig er der stadig meget få offentlige kontrakter, som går til virksomheder i andre EU-medlemsstater. Ifølge tal fra Kommissionen er det kun 1,6 pct. af de offentlige kontrakter, som tildeles aktører fra andre EU-lande.

Et andet mål med indkøbspolitikken i EU er at gøre bedre brug af **offentlige indkøb til at understøtte centrale samfundsmæssige mål** såsom miljøbeskyttelse, bedre ressource- og energieffektivitet og bekæmpelse af klimaændringer, styrkelse af innovation og fremme af social inklusion.

Ifølge EU's 2020-strategi for vækst og beskæftigelse skal offentlige indkøb bl.a. være med til at:

- forbedre rammebetingelserne for erhvervslivets innovationsmuligheder med fuld udnyttelse af efterspørgselspolitikker
- støtte overgangen til et resourceeffektivt lavemissionssamfund, f.eks. ved at opmuntre til en større udbredelse af grønne offentlige indkøb
- forbedre erhvervsklimaet, navnlig for små og mellemstore virksomheder

Endelig skal en revision af EU's udbudspolitik også bidrage til forebyggelse af korruption og favorisering. Ifølge Kommissionen gør det tætte samspil mellem den offentlige og den private sektor offentlige indkøb til et risikoområde for interessekonflikter, favorisering og korruption. Faktisk nævner Stockholm-programmet offentlige indkøb som et område, der bør have særlig opmærksomhed i kampen mod korruption.

⁴ Ifølge Kommissionen udgjorde værdien af udbud offentliggjort i EU-Tidende i 2009 ca. 420 mia. euro for de 27 medlemsstater.

Hvilke reformer?

Spørgsmålet er så, hvilke ændringer, der skal ske med EU's indkøbspolitik? Kommissionen giver ikke selv alle svarene i grønbogen, men lægger i vidt omfang op til, at både nationale og lokale myndigheder skal komme med forslag⁵.

Kommissionen giver dog i grønbogen nogle mere overordnede bud på, hvordan EU's indkøbspolitik kan reformeres, så den kan fremme de ovenfor beskrevne mål.

Nogle af disse skal kort gennemgås i det følgende.

Mere effektive og smidige procedurer

Ifølge Kommissionen klager offentlige myndigheder ofte over, at EU's udbudsprocedurer ikke fuldt ud er tilpasset deres indkøbsbehov.

De fremhæver især, at der er behov for mere strømlinede og fleksible procedurer. Navnlig er der et ønske om at reducere kompleksiteten og de administrative byrder.

Samtidig er det dog vigtigt at sikre en fair konkurrence om de offentlige kontrakter, som sikrer omkostningseffektive offentlige indkøb.

Kommissionen foreslår derfor bl.a., at der foretages en nøje gennemgang af de forskellige typer af procedurer i udbudsdirektiverne (offentlige udbud, begrænsede udbud, udbud med forhandling, projektkonkurrencer, hasteprocedurer, mv.), så man kan se, hvor effektive de er med hensyn til at sikre de bedst mulige indkøbsresultater med de mindst mulige administrative byrder.

Kommissionen foreslår også, at det overvejes om ordregivende myndigheder bør have mulighed for at forhandle kontraktbetingelser med potentielle tilbudsgivere. Sådanne forhandlinger er tilladt i GPA'en⁶ i WTO, hvis det offentliggøres i udbudsbekendtgørelsen. Denne mulighed giver ifølge Kommissionen fordele i form af fleksibilitet og forenkling, men rummer samtidig en øget risiko for favorisering som følge af de større skønsbeføjelser til de ordregivende myndigheder.

Hertil kommer, at Kommissionen foreslår, at man overvejer, om der skal indføres lettere proceduremæssige rammer for lokale og regionale små ordregivende myndigheder, hvilket også er en mulighed indeholdt i GPA'en i WTO.

⁵ Kommissionen stiller i grønbogen hele 114 spørgsmål, som dog ikke skal gennemgås, da det vil blive for omfattende.

⁶ GPA'en er WTO's aftale om offentlige indkøb, som blev indgået i 1994 i forbindelse med Uruguay-runden. GPA står for "Agreement on Government Procurement".

Endelig indeholder grønbogen en stribe andre forslag til proceduremæssige ændringer, som sigter på at fremme f.eks. små og mellemstore virksomheders adgang til EU-udbud, forebyggelse af konkurrencebegrænsende adfærd, regler for underentrepriser, mv.

Offentlige indkøb til understøttelse af centrale samfundsmæssige mål

Ifølge Kommissionen skal offentlige myndigheder i EU bidrage til gennemførelsen af EU's 2020-mål ved at anvende deres købekraft til at indkøbe varer og tjenesteydelser, som kan være med til at fremme innovation, respektere miljøet, bekæmpe klimaændringer, mindske energiforbruget, øge beskæftigelsen og forbedre folkesundheden og bekæmpe social udstødelse.

Ifølge Kommissionen er det dog samtidig vigtigt, at man er opmærksom på risikoen for, at indførelsen af sådanne krav kan føre til forskelsbehandling eller begrænse konkurrencen på indkøbsmarkederne og dermed giver færre tilbudsgivere og højere priser.

Ifølge Kommissionen er der to måder, hvorpå offentlige indkøb kan være med til at fremme EU-2020-målene:

- ved at give de ordregivende myndigheder økonomiske midler til at tage højde for disse mål i henhold til procedurereglerne om offentlige indkøb
- ved at pålægge de ordregivende myndigheder obligatoriske krav eller skabe incitamenter med henblik på at styre deres beslutninger om, hvilke varer og tjenesteydelser, der skal indkøbes

Ifølge Kommissionen har EU dog allerede lovgivning vedrørende offentlige indkøb, som fremmer disse hensyn. Direktiverne om offentlige indkøb giver ordregivende myndigheder fri mulighed for at vælge, hvad der skal indkøbes, definere de karakteristika for bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser, der bedst opfylder deres behov, og for at fastlægge de udbudsbetingelser, der er mest passende i lyset af deres ønskede målsætninger. F.eks. kan ordregivende myndigheder i deres offentlige kontrakter kræve et bestemt niveau af energieffektivitet⁷, eller de kan anvende energieffektivitetskriterier ved udbud af offentlige kontrakter og fremme af ressourceeffektive offentlige bygninger⁸.

⁷ Forordning nr. 106/2008 (Energy Star-forordningen)

⁸ Direktiv 2006/32/EF, direktiv, 2009/28/EF og direktiv 2010/31/EU.

Bekæmpelse af korruption og favorisering

Endelig skal en revision af EU's udbudspolitik ifølge Kommissionen også bidrage til **forebyggelse af korruption og favorisering**.

Det tætte samspil mellem den offentlige og den private sektor gør offentlige indkøb til et risikoområde for interessekonflikter, favorisering og korruption.

Kommissionen mener derfor det bør drøftes, om man bør indføre fælles EU-definitioner af "uacceptable situationer med interessekonflikter" eller beskyttelsesforanstaltninger, som kan forebygge, at sådanne situationer opstår. Det kunne f.eks. ske gennem et krav om erklæringer fra involverede embedsmænd om, at der ikke foreligger nogen interessekonflikter, samt en vis grad af gennemsigtighed og pålidelighed hos de embedsmænd, som varetager de offentlige indkøb.

Kommissionen foreslår også, at man øger gennemsigtigheden i forbindelse med åbning af tilbud eller ved obligatorisk offentliggørelse af rapporter, der dokumenterer indkøbsprocessen. Kommissionen vurderer, at dette vil give begrænsede administrative bryder, og at offentliggørelsen af indgåede kontrakter vil være befordrende for en bedre demokratisk granskning af indkøbsbeslutninger.

Endelig foreslår Kommissionen også oprettelsen af gratis telefonlinjer eller internetbaserede systemer, som man kan benytte til at anmelde svig til.

Grænser for reform?

Ifølge Kommissionen er det endelig vigtigt at slå fast, at der ikke er ubegrænsede muligheder for reform af EU's regler for offentlige indkøb.

F.eks. skal ændringer af EU's udbudsregler være i overensstemmelse med de internationale forpligtelser, som EU har påtaget sig både bilateralt og i WTO's aftale om offentlige indkøb (GPA). Alternativt vil EU ifølge Kommissionen skulle indlede forhandlinger med de berørte parter om eventuelle erstatningskrav.

Ifølge Kommissionen gælder det f.eks. for de forskellige tærskler for, hvornår offentlige indkøb skal sendes i EU-udbud, definitioner af offentlige indkøbsaktiviteter og offentlige indkøbere samt visse procedurespørgsmål såsom fastsættelsen af tekniske specifikationer og perioder.

Med venlig hilsen

Morten Knudsen
(3695)