



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 14.12.2007
KOM(2007) 799 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Prækommercielle indkøb: vedvarende høj kvalitet i offentlige tjenester i Europa gennem
øget innovation**

{SEK(2007) 1668}

DA

DA

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Prækommercielle indkøb: vedvarende høj kvalitet i offentlige tjenester i Europa gennem øget innovation

(EØS-relevant tekst)

1. Indledning

I meddelelsen om en "bredt funderet innovationsstrategi for EU"¹ blev det fremhævet, at offentlige indkøb har stor betydning, når det gælder om at styrke Den Europæiske Unions innovationsmuligheder og samtidig øge kvaliteten og effektiviteten i de offentlige tjenester. Det blev endvidere påpeget, at prækommercielle indkøb i Europa rummer uudnyttede muligheder. I konklusionerne i denne meddelelse² opfordrede Rådet Kommissionen til at udstikke retningslinjer for, hvorledes EU's regler om offentlige indkøb kan anvendes til at fremme innovation. I sin beslutning fra juni 2007 om gennemførelse i national lovgivning og implementering af lovgivning om offentlige indkøb³ opfordrede Europa-Parlamentet til større anvendelse af prækommercielle indkøb i EU.

I den nyligt offentliggjorte vejledning⁴ om markedsindførelse af kommercielt tilgængelige innovative produkter, arbejder og tjenester i den offentlige sektor gives der 10 eksempler på god praksis, som kan være med til at fremme de offentlige indkøbs muligheder for at fremme innovation.

Denne meddelelse vedrører begrebet "prækommercielle indkøb", som ligger i forsknings- og udviklingsfasen inden markedsindføringen. I denne meddelelse anvendes begrebet "prækommercielle indkøb" til at beskrive en fremgangsmåde til erhvervelse af F&U-tjenester, bortset fra tjenester, hvis udbytte tilhører den ordregivende myndighed til brug for egen virksomhed, hvis tjenesteydelsen i fuldt omfang aflønnes af den ordregivende myndighed^{5,6}, og hvor de ikke udgør statsstøtte. **Prækommercielle indkøb** er kendetegnet ved følgende:

- (1) **Kun F&U-tjenester er omfattet:** F&U kan omfatte aktiviteter som f.eks. udforskning af løsninger og design, fremstilling af prototyper samt nyudvikling af et begrænset antal førstegangsprodukter eller tjenester som en prøveserie (se figur 1). "Nyudvikling af førstegangsprodukter eller -tjenester kan omfatte en begrænset produktion eller begrænsede ydelser, der indgår i feltforsøg for at vise, at produktet eller tjenesten kan fremstilles eller leveres i større mængder og i en acceptabel kvalitet"⁷. F&U omfatter

1 KOM(2006) 502 endelig.

2 Konklusioner fra det 2769. møde i Ministerrådet (konkurrence), 4.12.2006.

3 EP 2006/2084(INI).

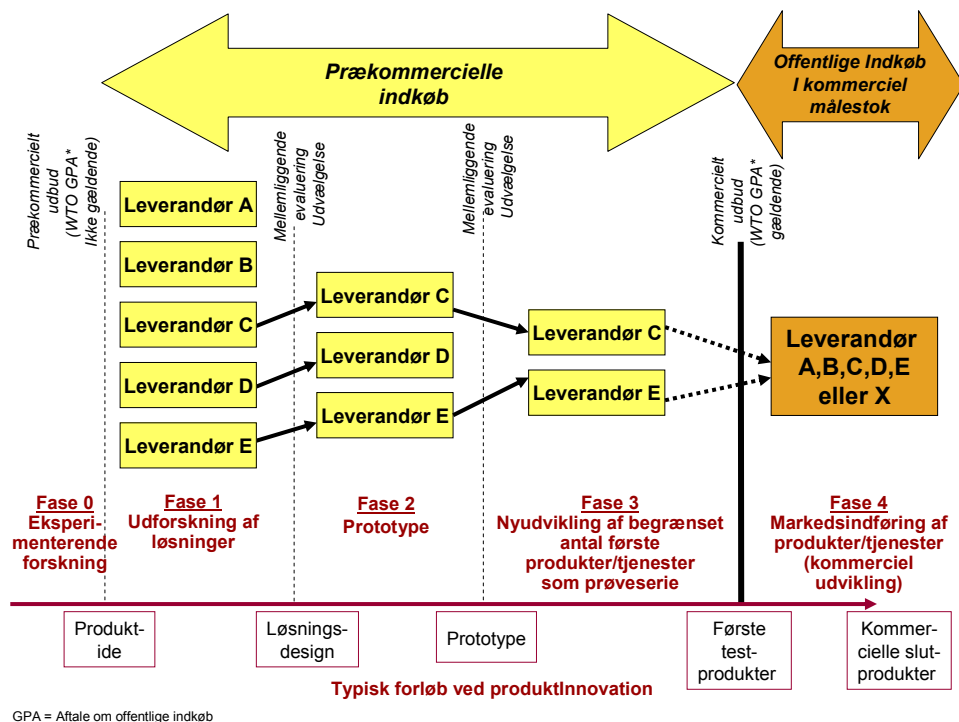
4 SEK(2007) 280.

5 I dette tilfælde gælder direktiverne om offentlige indkøb ikke (se artikel 16f i 2004/18/EF og artikel 24e i 2004/17/EF).

6 Kontrakter, som vedrører mere end blot tjenester, anses alligevel som kontrakter om offentlige tjenester, hvis værdien af tjenesterne overstiger værdien af de produkter, som kontrakten omfatter.

7 WTO, Aftale om offentlige indkøb, artikel XV.

ikke kommercielt rettede aktiviteter som serieproduktion, leverancer for at sikre kommerciel levedygtighed eller tilbagebetaling af F&U-omkostninger, integration, tilpasning, produktjustering eller forbedring af eksisterende produkter og processer.



Figur 1: F&U før markedsindføring

- (2) **Risiko og resultatdeling:** Ved prækommercielle indkøb forbeholder offentlige indkøbere sig ikke eneretten til F&U-resultaterne: de offentlige myndigheder og industrien deler risiko og resultater i forbindelse med den F&U, som er nødvendig for at udvikle nye innovative løsninger, som udkonkurrerer de løsninger, som allerede findes på markedet.
- (3) **Indkøb på konkurrencevilkår for at udelukke statsstøtte:** Tilrettelæggelse af risiko- og resultatdelingen og af hele indkøbsproceduren på en måde, som sikrer maksimal konkurrence, gennemsigtighed, åbenhed, rimelighed og prisfastsættelse på markedsvilkår, gør det muligt for de offentlige indkøbere at vælge de bedste løsninger, som markedet kan tilbyde.

Formålet med denne meddelelse er at gøre medlemsstaterne opmærksomme på de eksisterende men uudnyttede muligheder, som ligger i anvendelsen af prækommercielle indkøb. Bilaget⁸ indeholder et eksempel på, hvorledes prækommercielle indkøb kan gennemføres⁹ inden for rammerne af de eksisterende lovregler. Da man endnu ikke har de store erfaringer i EU med prækommercielle indkøb, er Kommissionen interesseret i at udforske, i hvor høj grad prækommercielle indkøb kan bidrage til at fremme F&U og innovation i EU og derved tilføre samfundet og økonomien konkrete fordele. Med denne meddelelse og den før omtalte vejledning⁴ vil Kommissionen i overensstemmelse med Rådets

⁸ SEK(2007) ...

⁹ Dette ene eksempel udelukker ikke, at andre fremgangsmåder vil kunne anvendes.

anmodning have undersøgt mulighederne i EU-lovgivningen for at fremme innovation gennem offentlige indkøb, i F&U- såvel som markedsindføringsfasen.

Initiativer med hensyn til prækommercielle indkøb udelukker ikke konkurrence i markedsindføringsfasen, hvor direktiverne om offentlige indkøb og de principper i traktaten, som de er baseret på, er fuldt gældende.

2. Prækommercielle indkøb i et Europa under samfundsmæssige forandringer

Den offentlige sektor i EU står ligesom andre lande i verden over for vigtige samfundsmæssige udfordringer. Det er nødvendigt at bevare et økonomisk overkommeligt sundhedsvæsen, som er af høj kvalitet af hensyn til den aldrende befolkning, at bekæmpe klimaændringerne, forbedre energieffektiviteten, sikre billigere og bedre adgang til uddannelse og håndtere truslerne mod sikkerheden mere effektivt.

Udfordringer som disse vil kræve nye og bedre løsninger. Eksempelvis vil det kræve nyt udstyr at være helt i front inden for medicinsk forskning, at kunne stille tidlige diagnoser og finde nye behandlinger, mindske energiforbruget i boliger og inden for offentlig transport og beskytte borgerne mod sikkerhedstrusler uden at antaste privatlivets fred. Nogle af disse udfordringer vil stille så store teknologiske krav, at der enten ikke eksisterer kommercielt stabile løsninger på markedet, eller at eksisterende løsninger ikke slår til uden ny F&U. Ved at udvikle fremadskuende indkøbsstrategier, som omfatter F&U-indkøb med henblik på at udvikle nye løsninger, som kan løfte disse udfordringer, vil den offentlige sektor¹⁰ kunne få en betydelig indvirkning på effektiviteten i de offentlige tjenester på mellemlang og lang sigt og på den europæiske industris innovationsformåen og konkurrencedygtighed.

Europa er også nødt til at klare sig bedre med hensyn til innovation i forhold til sine vigtigste konkurrenter¹¹. Målet med Lissabon-strategien for vækst og beskæftigelse er ikke blot at finde løsninger på de vedvarende lave investeringer i F&U, men også at forbedre Europas evne til at omsætte nye opfindelser i nye produkter og beskæftigelse. Industrien har påpeget, at den relativt træge indførelse af innovationer i den europæiske offentlige sektor og fragmenteringen af den offentlige efterspørgsel er problemer, som det er vigtigt at løse for at forkorte markedsindføringstiden og forbedre Europas evne til at tiltrække investeringer i innovation og forskning.

Indkøb af F&U anvendes normalt af virksomhederne for at opnå en førerposition på et bestemt område. F&U-indkøb kunne anvendes i højere grad af den offentlige sektor i Europa for at øge effektiviteten og kvaliteten af de offentlige tjenester. Dette vil typisk kræve, at den offentlige sektor udarbejder indkøbsstrategier, som ikke kun tager sigte på kommercielt tilgængelige produkter og tjenester, men også omfatter F&U-indkøb med henblik på nye løsninger, som er mere effektive end dem, der er tilgængelige på markedet. Denne meddelelse introducerer og forklarer en ny tilgang til F&U-tjenester.

3. Europa kan gøre det bedre: strategiske F&U-indkøb for at bevare førerpositionen

Den offentlige sektors behov har altid været en vigtig drivkraft for innovation på mange områder som f.eks. telekommunikation, energi, sundhed, transport, sikkerhed og forsvar. I en globaliseret og konkurrencepræget verden er det nødvendigt at nyvurdere den offentlige

¹⁰ Offentlige indkøb (17 % af EU's BNP) udgør 35 % af EU-landenes offentlige udgifter.

¹¹ KOM(2006) 589 endelig.

sektors rolle og undersøge, hvorledes den kan drage fordel af og være drivkraft for innovation. Dette er allerede sket i stor udstrækning hos EU's vigtigste handelspartnere som f.eks. USA og Japan, hvor F&U-indkøb anvendes som et effektivt middel til at fremme innovation og dække det offentlige behov, når der ikke findes løsninger på markedet.

Eksempler på skelsættende innovative løsninger, som er et resultat af F&U-indkøb, er internetteknologien, GPS-systemet, avanceret edb og nøgleinnovationer inden for halvlederteknologi. På det seneste har de amerikanske offentlige myndigheders F&U-indkøb i forbindelse med konkrete samfundsproblemer som f.eks. rensning af forurenede jord og diagnosticering af Alzheimer skabt nye markeder for anvendt bioteknologi og nanoteknologi¹⁵.

På energi- og miljøområdet har de offentlige myndigheder i USA og Japan¹² gennem F&U-indkøb formået at sænke omkostningerne i forbindelse med opladestationer for brændselsceller betragteligt. Dette har været med til at gøre busser, som kører på brændselsceller, til et realistisk og energieffektivt alternativ inden for offentlig transport. I Kina blev offentlige teknologiindkøb sidste år officielt indført som et middel til at fremme innovation¹³.

I USA anvender den offentlige sektor 50 mia. USD¹⁴ om året på F&U-indkøb, hvilket er 20 gange mere end i Europa og omkring halvdelen af Europas samlede investeringsunderskud i forhold til USA. Dette har ofte bidraget betydeligt til at forbedre kvaliteten af offentlige ydelser og til at skabe globalt konkurrencedygtige virksomheder¹⁵.

Forskellen mellem udgifterne i USA og Europa til F&U-indkøb skyldes især forskellene mellem forsvars- og rumforskningbudgetterne. Alligevel er USA's F&U-udgifter inden for andre civile sektorer som f.eks. sundhed, energi, uddannelse, transport og miljø fire gange højere. Dette svarer til en forskel på 3,4 mia. USD regnet i faste priser¹⁶. Ekspert^{12,17} har påpeget, at disse civile sektorer rummer uudnyttede innovationsmuligheder, hvor Europa ville kunne indtage en førerrolle.

Der er store lovgivnings- og politikmæssige forskelle i indkøbssystemerne i EU og i andre lande. De ovenfor nævnte eksempler bør derfor analyseres, således at man kan lære af erfaringerne og overføre dem til en EU-kontekst.

¹² "Commercialising University Research", paper for ESRC Sustainable Technologies Programme, Chris Hendry.

¹³ Artikel 22-26 i Complementary Policy for the 'National Mid and LongTerm S&T Development Plan Guideline', Xinhua politics, 2006.

¹⁴ Tallene vedrører de samlede offentlige F&U-indkøb, ikke kun indkøb, der kan klassificeres som prækommercielle.

¹⁵ "US defence R&D spending: an analysis of the impacts", EURAB rapport, PREST, 2004.

¹⁶ Tallene stammer fra en uafhængig rapport fra marts 2006: "Pre-commercial Procurement: a missing link in the European Innovation cycle". I 2004 gik 15 % af forbundsregeringens indkøbsbudget på 49 mia. USD til F&U-indkøb: 90,6 % gik til forsvars- og rumfartsorganer og 9,4 % til andre organer. I 2004 gik mindre end 15 % af EU's samlede indkøbsbudget på 2,5 mia. EUR til F&U-indkøb: 49 % vedrørte forsvar og rumforskning.

¹⁷ Public Procurement for research and innovation, uafhængig rapport udarbejdet af Wilkinson ekspertgruppen, 2005.

4. Udvikling med eksklusivrettigheder

I tilfælde af udvikling med eksklusivrettigheder forbeholder den offentlige indkøber sig eneretten til at anvende alle resultater af udviklingen (herunder intellektuelle ejendomsrettigheder) til eget brug. Virksomhederne, der har udviklet de pågældende produkter eller tjenester, kan ikke genanvende dem over for andre potentielle kunder. Dette giver sig normalt udslag i en højere pris.

Der er imidlertid tilfælde, hvor udvikling med eksklusivrettigheder er berettiget: f.eks. når den offentlige indkøber er nødt til at insistere på at få eksklusivrettigheder til projektresultater (f.eks. på forsvars- og sikkerhedsområdet, hvor resultaterne skal være hemmelige), eller når den offentlige indkøber er den eneste interesserede kunde (udvikling af meget specielt og kundespecifikt udstyr).

Ifølge eksperter¹⁷ har offentlige indkøbere i Europa tendens til at efterspørge udvikling med eksklusivrettigheder. I de fleste tilfælde er eneretten til projektresultaterne imidlertid ikke absolut nødvendig for de offentlige indkøbere, da de¹⁷ blot er en af mange potentielle brugere af den udviklede løsning. Endvidere overser offentlige indkøbere ofte de yderligere omkostninger og den indsats¹⁸, som er nødvendig for at få gavn af resultaterne. Medmindre de offentlige indkøbere har mandat til eller konkrete planer om at udnytte forskningsresultaterne kommercielt, er der ofte ingen grund til at påtage sig de høje omkostninger og risici i forbindelse med eksklusivrettigheder.

I sådanne tilfælde kan udvikling med eksklusivrettigheder hæmme innovation. Den offentlige indkøbers enerettigheder fjerner virksomhedernes incitament til at investere i yderligere markedsindføring. Den høje pris for eneretten til projektresultaterne mindsker den offentlige indkøbers incitament til at dele projektresultaterne med andre potentielle offentlige købere. Dette kan føre til:

- (1) **Markedsfragmentering:** Hvis forskellige offentlige indkøbere inden for samme sektor udvikler deres egne løsninger på samme problem uden at dele informationerne med hinanden, vil der blive udviklet mange forskellige løsninger, som formentlig ikke vil kunne anvendes i mere global sammenhæng.
- (2) **Finansielle barrierer, som hindrer indkøb af konkurrerende løsninger:** I tilfælde hvor en række teknologier og designforslag synes at være den rette løsning, kan de høje omkostninger i forbindelse med eksklusivudvikling gøre det økonomisk vanskeligt at indkøbe konkurrerende udviklingsløsninger fra andre virksomheder. Dette kan betyde, at den offentlige indkøber bliver bundet til en enkelt leverandør.
- (3) **Mistede muligheder for at erhverve mere innovative løsninger:** Ved eksklusivudvikling drager den offentlige indkøber fordel af alle F&U-resultater, men løber også alle F&U-risici. Som resultat har offentlige indkøbere tendens til at fokusere på udvikling af løsninger, som er næsten klar til markedet, hvorved de går glip af de muligheder, som ligger i udvikling af mere innovative løsninger med en potentielt højere cost-benefit.

¹⁸ F.eks. omkostninger og udgifter til sikring og bevaring af intellektuelle ejendomsrettigheder (registrering af rettighederne, omkostninger til vedligeholdelse og udgifter til håndhævelse i forbindelse med retssager og tvister med leverandører).

5. Prækommercielle indkøb: prækommercielle indkøb med risiko/resultatdeling på markedsvilkår

Ved prækommercielle indkøb vælger offentlige indkøbere ikke at forbeholde sig eneret til at anvende F&U-resultaterne til eget brug¹. Som defineret i afsnit 1 er prækommercielle indkøb en fremgangsmåde til erhvervelse af F&U-tjenester, som involverer risiko/resultat-delning⁵ og ikke udgør statsstøtte¹⁹. Mere specifikt er denne fremgangsmåde baseret på:

- Risiko/resultat-delning på markedsvilkår
- Faseopdelt udvikling på konkurrencevilkår
- Adskillelse af F&U-fasen fra serieproduktion af slutprodukter

Målet er at fremme en omkostningseffektiv udvikling af innovative løsninger for offentlige tjenester med et bredere og mere globalt perspektiv.

5.1 Risiko/resultat-delning på markedsvilkår

Med denne tilgang deler den offentlige indkøber F&U-resultaterne med andre offentlige myndigheder og med industrien gennem offentliggørelse og standardisering og ved markedsindføringen.

For at sikre, at et sådant arrangement bliver til fordel for både den offentlige indkøber og for de virksomheder, som er involveret i prækommercielle indkøb, deles risiko og resultater mellem dem, således at begge parter har et incitament til at søge bredere markedsindføring og indføre nye løsninger.

Når delingen af resultater omfatter intellektuelle ejendomsrettigheder, er det vigtigt at være opmærksom på, at virksomhederne får adgang til disse rettigheder på en måde, som ikke giver dem nogen form for urimelig fortrinsstilling ved fremtidige prækommercielle indkøb, og som giver den offentlige indkøber adgang til et tilstrækkeligt stort antal konkurrerende leverandører. Den offentlige indkøber kan f.eks. kræve af de deltagende virksomheder, at intellektuelle ejendomsrettigheder gives i licens til tredjemand på rimelige markedsvilkår. Den offentlige indkøber kan også anmode om en gratis licens for at anvende F&U-resultaterne internt.

For at sikre, at alle potentielle leverandører får samme muligheder, er det endvidere nødvendigt, at der under indkøbsprocessen og i forbindelse med intellektuelle ejendomsrettigheder ikke diskrimineres mod potentielle leverandører, herunder især små og mellemstore virksomheder.

Hvis delingen af risici og resultater ikke finder sted på markedsvilkår, og prisen for de leverede ydelser er højere end markedsprisen, vil der normalt være tale om statsstøtte, som skal meddeles og vurderes af Kommissionen i medfør af EF-traktatens artikel 87-88 og rammebestemmelserne statsstøtte til forskning og udvikling og innovation²⁰.

¹⁹ Flere detaljer findes i eksemplet i bilaget (se fodnote 8).

²⁰ EUT C 323 af 30.12.2006.

For at sikre, at risiko/resultat-delingen sker på markedsvilkår, skal den virksomhed, der deltager i det prækommercielle indkøb, og som den offentlige indkøber deler F&U-resultaterne med, yde kompensation til den offentlige indkøber til markedspris. Dette kan f.eks. gøres gennem en nedsættelse af prisen for eksklusivudviklingen svarende til resultaternes markedsværdi og virksomhedens risiko²¹.

I det ovennævnte eksempel drager både virksomhederne og de offentlige indkøbere fordel af den brede markedsindføring og ibrugtagningen af de udviklede løsninger. Dette giver begge parter et incitament til at videreføre standardisering og offentliggørelse af F&U-resultaterne, og det kan bidrage til at mindske fragmenteringen af den offentlige efterspørgsel. Den finansielle kompensation, som den offentlige indkøber modtager for ikke at forbeholde sig eneretten til alle F&U-resultater, kan sammenholdt med eksklusivudvikling gøre det billigere at udlicitere en række udviklingsprojekter til konkurrerende virksomheder og satse på F&U tidligt i projektførelsen.

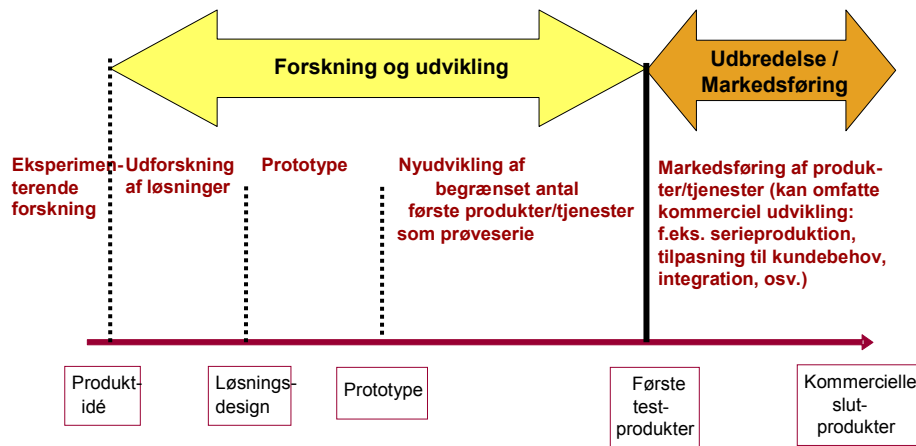
Offentlige indkøberes engagement i F&U-startfasen vil sandsynligvis give størst cost-benefit af følgende årsager:

- Afprøvning af fungerende prototyper og testprodukter under realistiske driftsvilkår hos kunden gør det muligt for offentlige indkøbere at tilpasse produktudviklingen til kundeønskerne på et tidspunkt, hvor det stadig er muligt at påvirke produktionsplanlægning og nye standarder. Ved bedre at kunne forudse efterspørgslen efter nye løsninger vil leverandører få kortere markedsindføringstid, og offentlige myndigheder vil kunne introducere nye løsninger hurtigere.
- Ved at engagere sig i den innovative proces på et tidligt tidspunkt vil offentlige myndigheder blive i stand til tidligt at afdække potentielle politiske og lovmæssige problemer, som skal løses for at sikre indførelse af nye løsninger i de offentlige tjenester og på andre markeder uden forsinkelser.
- En tidlig realitetsvurdering af industriens F&U i forhold til konkrete offentlige indkøbsbehov maksimerer effektiviteten i F&U-processen og optimerer F&U-udgifterne.

5.2 Faseopdelt udvikling på konkurrencevilkår

En anden måde, hvorpå F&U-risici og -udgifter kan reduceres, er at indkøbe F&U i faser over en periode og lade virksomhederne konkurrere om at levere forskellige løsningsmuligheder (se figur 2).

²¹ Flere oplysninger findes i afsnit 43 i bilaget (se fodnote 8).



Typisk forløb ved produktinnovation

Figur 2: Eksempel på faseopdelte prækommercielle indkøb

Dette bygger på følgende principper:

- Åben og transparent henvendelse til markedet og opfordring til en række virksomheder til at konkurrere om at udvikle den bedst mulige løsning.
- Vurdering og sammenligning af alternative løsnings fordele og ulemper. Denne gensidige læreproces for offentlige indkøbere og virksomheder er med til at afdække såvel de funktionelle behov og funktionskrav på efterspørgselssiden og muligheder og begrænsninger i ny teknologisk udvikling på udbudssiden.
- Trinvis opdeling af indkøbene med evalueringer efter hver F&U-fase for gradvis at kunne vælge de bedste løsninger. Dette gør det muligt for offentlige indkøbere at styre udviklingen under hele processen for at sikre bedst tilpasning til den offentlige sektors behov.
- Bestræbelser på efter hver F&U-fase at sikre interoperabilitet og indbyrdes udskiftelighed mellem alternative løsninger under udvikling baner vejen for åbne standarder og afværger risikoen for, at de, der tidligt vælger innovative løsninger, senere påføres den yderligere byrde, som det vil være at gøre deres løsning kompatibel med standarder, som defineres efterfølgende.
- Bevaring af mindst to deltagende virksomheder indtil sidste fase for at sikre et fremtidigt konkurrencedygtigt marked. Ved at lægge et positivt konkurrencepres på leverandører opnår offentlige indkøbere de bedste løsninger, som markedet kan tilbyde, og de undgår samtidig at blive låst fast til en enkelt leverandør.

En virksomhed, der har skullet foretage udvikling under konkurrence, er også bedre rustet til at klare sig på de globale markeder og bedre i stand til at tiltrække ekstern finansiering, som f.eks. risikovillig kapital, med henblik på at undersøge yderligere markedsmuligheder. Dette har særlig betydning for små og mellemstore virksomheder.

På kort sigt kan en udviklingsproces, der finder sted under konkurrence, kræve en højere investering i forhold til indkøb af en begrænset F&U-testløsning fra en enkelt leverandør. På lang sigt synes forholdet mellem pris og kvalitet og chancerne for en vellykket udviklingsproces dog at være højere. De kommercielle slutløsninger kan også forventes at blive billigere, hvis man gennem standardisering og offentliggørelse af F&U-resultater går efter globalt accepterede løsninger i stedet for lokale, skræddersyede løsninger. F&U-udgifter og -risici kan yderligere reduceres ved at gå sammen med andre offentlige indkøbere og ved at benytte finansielle incitamenter, som innovationsrådgivningsbureauer kan tilbyde offentlige indkøbere. Dette kunne omfatte finansiering eller risikodeling (se bilaget⁸).

5.3 Adskillelse af F&U-fasen fra serieproduktion af slutprodukter

På grund af den indbyggede risiko ved at engagere sig i F&U bliver resultatet ikke altid teknologisk tilfredsstillende. Det er først mod slutningen af den prækommercielle indkøbsproces, at den offentlige indkøber får adgang til sammenlignelige testresultater, som viser, om de nye løsninger er markant bedre end de løsninger, som i forvejen var tilgængelige på markederne. Den kendsgerning, at en virksomhed har engageret sig i F&U og udviklet en brugbar testserie, er ikke i sig selv en garanti for at få tildelt kontrakter om serieproduktion.

Prækommercielle indkøb er en forberedende øvelse, som sætter offentlige indkøbere i stand til at afdække F&U-risikoen ved forskellige alternative løsninger, før der indgås aftale om en større kommerciel satsning.

Ved at adskille den prækommercielle fase fra offentlige indkøb i kommerciel målestok er det muligt at fokusere på at erhverve den viden, som er nødvendig for at identificere den bedst mulige løsning, som markedet vil kunne tilbyde, når den kommercielle fase indledes, uden at det medfører ensidig statsstøtte til virksomhederne.

Adskillelse af prækommercielle indkøb fra offentlige indkøb til kommerciel ibrugtagning er endvidere i overensstemmelse med bestemmelserne i WTO's aftale om offentlige indkøb og gældende bilaterale aftaler. Bortset fra EØS-aftalerne og stabiliserings- og associeringsaftalerne med partnerlande under den europæiske naboskabspolitik har EU ingen krav om national behandling²² og ikke-diskrimination over for andre lande i verden med hensyn til F&U-tjenester, men det har EU til gengæld, når det drejer sig om indkøb²³.

Da prækommercielle indkøb vedrører F&U-tjenester, kan offentlige indkøbere i hvert tilfælde afgøre, om de vil indkalde tilbud globalt og på hvilke betingelser og under udnyttelse af det fulde potentiale i det europæiske forskningsrum²⁴.

²² Kravet om national behandling indebærer, at medlemmerne ikke diskriminerer mellem nationale tjenester og tjenesteleverandører og udenlandske.

²³ Dette krav gælder ikke blot kommercielle slutprodukter. F&U-indkøbsaftaler er heller ikke fritaget for kravet om ikke-diskrimination.

²⁴ KOM(2007) 161, grønbog om EFR.

6. Konklusioner

Denne meddelelse vedrører behovet for mere innovation i den offentlige sektor og anviser en tilgang til erhvervelse af F&U-tjenester (prækommercielle indkøb). Formålet er at skabe debat om, på hvilke områder det vil være muligt at anvende prækommercielle indkøb. Denne debat indgår i en bredere politisk diskussion om udbuds- og efterspørgseldrevet innovation og om ledende markeder²⁵. Prækommercielle indkøb er forskellige fra og supplerer andre innovationsinstrumenter såsom tilskud, skatteincitamenter, adgang til finansiering, fælles teknologiinitiativer, osv. Prækommercielle indkøb kan sikre hurtigere markedsadgang og fremme markedsaccept af nye teknologier, når de ansues som en del af en koordineret politisk ramme, som omfatter standardisering, regulering og erhvervelse af andre innovative varer og tjenester.

Eftersom offentlige udgifter ofte opererer med kortere tidsrammer end teknologisk innovation, bør debatten i første række vedrøre konkrete mellem- til langfristede offentlige behov, som kræver udvikling af nye teknologiske løsninger. De relevante offentlige myndigheder og Kommissionen kan dernæst evaluere, hvorledes strategier for prækommercielle indkøb kan bidrage til at opfylde de relevante politiske målsætninger.

På grundlag af denne debat vil Kommissionen i andet halvår af 2008 overveje at foreslå en række foranstaltninger vedrørende prækommercielle indkøb inden for politisk prioriterede områder og baseret på relevante konsekvensanalyser. Den vil især undersøge det mulige behov for nye områder for samarbejde om prækommercielle indkøb.

Som led i denne strategi vil Kommissionen også overveje at støtte et europæisk netværk om prækommercielle indkøb. Mulige områder af offentlige interesse for et netværkssamarbejde kunne være energieffektivitet, miljøbeskyttelse²⁶, sundhedstjenester, sikkerhed, osv²⁷. Disse områder vil således kunne tjene som eksempler på prækommercielle indkøb og skabe øget opmærksomhed om fremgangsmåden og bane vejen for erfaringsudveksling mellem de involverede parter.

²⁵ KOM(2007)..., Initiativ om ledende markeder i Europa.

²⁶ Information om grønne indkøb på: http://ec.europa.eu/environment/etap/index_en.htm

²⁷ F.eks. er ministerier og agenturer i ti medlemsstater allerede gået sammen i en europæisk koordineringsaktion for at dele erfaringer om, hvorledes man bedst får udviklet teknologisk krævende løsninger, som opfylder det offentlige behov (www.omc-ntp.eu). Det danske og svenske initiativ om at søge fælles F&U-indkøb inden for e-sundhed (http://www.si-oresund.org/in_english.6) er et andet eksempel.