



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om adgangen for tredjelandes varer og tjenesteydelser til Unionens indre marked for offentlige indkøb og procedurer til støtte for forhandlingerne om adgang for Unionens varer og tjenesteydelser til tredjelandes markeder for offentlige indkøb, KOM (2012)124 endelig

1. Resumé

Kommissionen har den 21. marts 2012 fremsat forslag til forordning, der skal give EU mere tyngde i forhandlingerne af internationale aftaler om offentlige indkøb og dermed skabe markedsåbning i tredjelande.

Baggrunden er, at EU's marked for offentlige indkøb er mere åbent for varer og tjenesteydelser fra tredjelande end omvendt, og at adgangsbarrierer i tredjelande begrænser EU-virksomheders muligheder for at vinde offentlige kontrakter uden for EU.

Samtidig vil forslaget klargøre og ensrette de regler, der gælder for adgangen for varer og tjenesteydelser fra tredjelande til EU's indre marked for offentlige indkøb. Forslaget giver bl.a. Kommissionen og offentlige ordregivere mulighed for at udelukke varer eller tjenesteydelser fra EU-udbud i de tilfælde, hvor det pågældende tredjeland ikke tilbyder samme markedsadgang.

Forslaget forventes ikke at ville kræve tilpasning af den gældende danske lovgivning, men forslaget kan have statsfinansielle konsekvenser, hvis danske ordregivere afskæres fra at vælge det bedste eller billigste tilbud i forhold til specifikke indkøb. Endvidere vil forslaget kunne få mindre administrative konsekvenser gennem yderligere dokumentationskrav i udbudsprocessen.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2012) 124 endelig af 21. marts 2012 fremsendt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om adgangen for tredjelandes varer og tjenesteydelser til Unionens indre marked for offentlige indkøb.

Forslaget skal understøtte forhandlingerne om adgangen for Unionens varer og tjenesteydelser til tredjelandes markeder for offentlige indkøb. Forslaget fastsætter samtidig, hvornår tredjelandes varer og tjenesteydelser har adgang til EU's indre marked for offentlige indkøb, og hvornår adgangen kan begrænses.

Forslaget er oversendt til Rådet den 4. april 2012 i dansk sprogversion.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 207 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Ifølge Kommissionen er leverandører fra EU-lande udsat for flere former for restriktiv praksis i forbindelse med offentlige indkøb i mange af de lande, der er EU's vigtigste handelspartnere. På nuværende tidspunkt arbejder EU for at fjerne de eksisterende barrierer for adgangen til de offentlige indkøbsmarkeder i tredjelande på to måder:

- Via aktiv deltagelse i WTO-aftalen om offentlige indkøb - Government Procurement Agreement (GPA). GPA har 15 deltagere udover EU-landene.
- Via indgåelse af bilaterale handelsaftaler med enkelte lande.

Mange tredjelande er dog tilbageholdende med at liberalisere deres markeder for offentlige kontrakter og give adgang til international konkurrence eller at åbne disse markeder mere, end de allerede har gjort.

I modsætning hertil har EU kun i begrænset omfang reguleret adgangen for udenlandske varer og tjenesteydelser til EU's marked for offentlige indkøb. EU's marked for offentlige indkøb er derfor i princippet åbent for tilbudsgivere fra tredjelande, uanset om EU-virksomheder har adgang til det pågældende tredjelandes marked eller ej.

Nogle EU-lande er egenhændigt begyndt at begrænse adgangen til sine offentlige indkøbsmarkeder for varer og tjenesteydelser fra tredjelande, der ikke er omfattet af en aftale med EU om offentlige indkøb.

Det kan ifølge Kommissionen føre til en opsplitning af EU's indre marked og usikkerhed om retstilstanden. Kommissionen ønsker med forslaget at klargøre og ensrette de regler, der gælder for adgangen for varer og tjenesteydelser fra tredjelande til EU's marked for offentlige indkøb.

3. Formål og indhold

Forslaget fastsætter regler for adgangen for varer og tjenesteydelser fra tredjelande til EU's marked for offentlige indkøb samt procedurer, der støtter forhandlinger om adgangen for EU's varer og tjenesteydelser til tredjelandes markeder for offentlige indkøb.

Formålet med forslaget er at skabe markedsåbning i tredjelande til gavn for virksomheder i EU, der ønsker at konkurrere på det globale marked for offentlige indkøb.

Forslaget skal styrke EU's position i forhandlingerne af internationale aftaler om offentlige indkøb, idet redskaberne i forslaget skal give tredjelande, der har begrænset deres markedsadgang, et incitament til at påbegynde drøftelser med EU om øget markedsadgang.

Samtidig vil forslaget præcisere og ensrette de regler, der gælder for adgangen for varer og tjenesteydelser fra tredjelande til EU's indre marked for offentlige indkøb.

Forslaget sonderer mellem:

- 1) Varer og tjenesteydelser med oprindelse i tredjelande, *der er omfattet* af en aftale med EU med markedsadgangsforpligtelser, og
- 2) varer og tjenesteydelser med oprindelse i tredjelande, *der ikke er omfattet* af en sådan aftale.

Ad 1): Varer og tjenesteydelser fra tredjelande, *der er omfattet* af markedsadgangsforpligtelser overfor EU, behandles på samme måde som EU's varer og tjenesteydelser. Det samme gælder varer og tjenesteydelser med oprindelse i de mindst udviklede lande samt varer og tjenesteydelser fra EØS-landene.

Ad 2): I forhold til varer og tjenesteydelser fra tredjelande, *der ikke er omfattet* af en aftale med EU med markedsadgangsforpligtelser for de pågældende varer eller tjenesteydelser, indeholder forslaget følgende tre hovedelementer:

1) Ordregiver kan udelukke tredjelandes varer eller tjenesteydelser fra et konkret udbud

Forslaget giver ordregivende myndigheder i EU mulighed for - under tilsyn af Kommissionen - i forbindelse med konkrete udbud at udelukke tilbud, der for en væsentlig del (over 50 pct.) består af varer og tjenesteydelser fra tredjelande, der ikke er omfattet af en aftale med EU med markedsadgangsforpligtelser. Kontrakten skal have en værdi på over 37 mio. kr., og enhver udelukkelse skal godkendes af Kommissionen efter nogle nærmere fastsatte kriterier.

Det er op til den ordregivende myndighed at beslutte, om man med Kommissionens godkendelse ønsker at anvende denne udelukkelsesmulighed. Hvis muligheden anvendes, skal det angives på forhånd i Den Europæiske Unions Tidende, og tilbudsgiverne forpligtes til at oplyse om oprindelsen af de varer og tjenesteydelser, der er indeholdt i deres tilbud, og deres værdi.

For kontrakter under 37 mio. kr. vil EU's offentlige indkøbsmarked fortsat være åbent med den konsekvens, at det ikke vil være tilladt at udelukke varer og tjenesteydelser fra tredjelande.

2) Kommissionen kan begrænse adgangen for tredjelandes varer og tjenesteydelser

Kommissionen får mulighed for på eget initiativ eller efter anmodning fra medlemslande eller virksomheder i EU at begrænse adgangen for varer og tjenesteydelser fra tredjelande, hvis det konstateres, at et tredjeland har opstillet restriktive foranstaltninger for offentlige indkøb, og det pågældende tredjeland nægter at indlede forhandlinger, der skal rette op på skævhederne i markedsadgangen. Foranstaltningerne kan bestå i udelukkelse af tilbud eller en prisstraf.

Forslaget indeholder en undtagelsesbestemmelse, så offentlige ordregivere, trods begrænsninger indført af Kommissionen, kan indkøbe varer og tjenesteydelser fra de pågældende tredjelande:

- Hvis der ikke er varer eller tjenesteydelser til rådighed, som er fra EU eller lande med markedsadgangsforpligtelser, og som opfylder ordregivers krav, eller
- Hvis køb af varer eller tjenesteydelser fra EU eller et land med markedsadgangsforpligtelser vil resultere i en uforholdsmæssig stor stigning i kontraktens pris eller omkostninger.

3) Unormalt lave bud

Offentlige ordregivere skal underrette de øvrige tilbudsgivere, hvis ordregiver har til hensigt at acceptere et unormalt lavt tilbud, hvor andelen af varer eller tjenesteydelser, der ikke er omfattet af en aftale med EU med markedsadgangsforpligtelser, overstiger 50 pct. af den samlede kontraktsum.

Underretningen skal være skriftlig og indeholde en begrundelse for de unormalt lave priser eller omkostninger. Denne del af forslaget skal øge gennemsigtigheden ved behandlingen af unormalt lave bud. Begrundelsen for de unormalt lave priser eller omkostninger kan undlades, hvis det vil være til skade for offentlige eller private interesser.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at nærhedsprincippet ikke finder anvendelse, idet forslaget til forordning falder under EU's eksklusive kompetence. (Artikel 207 vedr. den fælles handelspolitik i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde)

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering.

6. Gældende dansk ret

Reglerne for offentligt indkøb er fastsat i udbudsdirektiv nr. 2004/18/EF og forsyningsvirksomhedsdirektiv nr. 2004/17/EF, der er implementeret ved bekendtgørelse nr. 712 af den 15. juni 2011 med senere ændring ved bekendtgørelse nr. 985 af den 17. august 2011. Bekendtgørelserne har hjemmel i Lovbekendtgørelse nr. 600 af den 30. juni 1992.

7. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da forordningen er umiddelbart gældende i medlemsstaterne.

Forslaget kan have statsfinansielle konsekvenser, hvis Kommissionen begrænser adgangen for varer og tjenesteydelser fra tredjelande, og danske ordregivere dermed afskæres fra at vælge det bedste eller billigste tilbud, hvilket kan medføre højere priser på visse indkøb.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget kan indebære, at offentlige ordregivere som følge af en evt. udelukkelse af varer og tjenesteydelser fra et eller flere tredjelande må affinde sig med, at der alene er dyrere eller dårligere produkter eller ydelser til rådighed, end hvis der ikke var sket en udelukkelse.

Efter omstændighederne vil forslaget kunne have skadelige virkninger for danske virksomheder, der har henlagt dele eller hele produktionen til tredjelande, bruger underleverandører fra tredjelande eller indgår i joint ventures med virksomheder i tredjelande.

Omvendt kan forslaget – på langt sigt – resultere i øget markedsadgang for danske virksomheder til de globale markeder for offentlige indkøb.

9. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget forventes ikke generelt at få væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet. Dog vil forslaget kunne få administrative konsekvenser i form af løbende byrder, idet danske virksomheder kan blive anmodet om at uddybe oplysningerne om oprindelsen af de varer og tjenesteydelser, der er indeholdt i deres tilbud, og deres værdi.

Dette vil være særligt relevant for de mange danske virksomheder, der har henlagt hele eller dele af produktionen til tredjelande eller som anvender underleverandører fra tredjelande.

Dokumentation vil kun skulle ske, hvis Kommissionen træffer restriktive foranstaltninger over for varer eller tjenesteydelser fra tredjelande eller ordregivende myndigheder i EU vælger at udelukke varer eller tjenesteydelser i forbindelse med konkrete udbud.

10. Høring

Forslaget har været i høring i Handelspolitisk Specialudvalg og EU-Specialudvalg for Konkurrenceevne, Vækst og Forbrugerspørgsmål med frist den 10. april 2012.

DI, Dansk Erhverv, Danmarks Rederiforening og Dansk Byggeri har afgivet bemærkninger til forslaget.

DI og Dansk Erhverv kan overordnet ikke tilslutte sig forslaget. Organisationerne ønsker generelt, at der skabes bedre adgang for europæiske virksomheder til at byde på offentlige kontrakter uden for EU, men midlet bør være internationale handelsaftaler og ikke de foreslåede muligheder for at begrænse adgangen til offentlige kontrakter i EU.

Hvis forslaget vedtages, kan det få tredjelande til at svare igen ved at fastfryse eller forværre europæiske virksomheders adgang til tredjelandets marked for offentlige indkøb.

Endvidere kan forslaget medvirke til at legitimere, at EU's handelspartnere indfører protektionistiske tiltag på områder, hvor de ellers tilbyder bedre markedsadgang, end EU gør, til skade for danske virksomheder. Forslaget kan yderligere gøre det sværere for danske virksomheder, som har henlagt dele af produktionen til lande, der ikke er omfattet af GPA eller dækket af en handels-

aftale med EU, at vinde EU-udbud. Det samme gælder, hvis danske virksomheder anvender underleverandører eller indgår i joint ventures med virksomheder fra sådanne lande.

Dansk Erhverv fremhæver, at EU – uanset manglende gensidig markedsadgang i visse tredjelande – nyder godt af at have et åbent marked for offentlige indkøb, fordi det giver lave udgifter for det offentlige og skaber incitament til innovation og produktivitetsforbedringer i europæiske virksomheder. Forslaget kan ramme virksomheder fra tredjelande, der har datterselskaber i Danmark, med negative konsekvenser for udenlandske investeringer og den relaterede vækst og beskæftigelse her i landet.

DI kan ikke tilslutte sig, at ordregivere i EU får adgang til at udelukke tredjelandes varer eller tjenesteydelser fra et konkret udbud, mens DI som udgangspunkt er positiv overfor, at Kommissionen får hjemmel til at begrænse adgangen, da der bør tages skridt til at rette op på ubalancen i markedsadgangen hos visse tredjelande. Imidlertid bør begrænsninger i adgangen til EU's marked ifølge DI være den sidste udvej og bør først benyttes, når alle andre muligheder er udtømt.

DI gør yderligere gældende, at forslaget vil medføre øget administration for virksomhederne med at dokumentere oprindelse, ligesom oplysninger om værdien af varer eller tjenesteydelser i et tilbud ofte vil være fortrolige. Hertil kommer, at oplysningerne vil være svære for ordregiver at efterprøve.

Danmarks Rederiforening oplyser, at danske rederier ikke oplever store problemer ved offentlige udbud i tredjelande. Det er derfor vigtigt, at eventuelle europæiske tiltag, der skal gengælde for manglende markedsadgang i tredjelande, overvejes nøje under hensyntagen til andre europæiske erhvervsinteresser i de pågældende lande, som bør undersøges grundigt, før der tages nye europæiske skridt.

Dansk Byggeri finder, at Kommissionen og EU-landene bør føre kontrol med, om tredjelande diskriminerer over for virksomheder fra EU ved offentlige udbud. I givet fald bør Kommissionen være forpligtet til at optage forhandlinger med det pågældende land, og EU-landene bør kunne udelukke tredjelandets virksomheder fra EU-udbud, så længe handelshindringen består.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De foreløbige tilkendegivelser fra de øvrige EU-lande viser, at en lang række lande på det indledende plan er afvisende over for forslaget, og at visse lande endog er stærkt kritiske overfor forslaget. Begrundelserne er bl.a., at forslaget vurderes at være det forkerte instrument til at nå det ønskede mål og i værste fald risikerer at medføre øgede handelsbarrierer, dyrere varer og tjenesteydelser for offentlige ordregivere i EU, mindre konkurrencedygtige europæiske virksomheder samt øgede administrative byrder.

Omvendt er der andre lande, herunder især Frankrig, der er positivt indstillet over forslaget.

12. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt, at europæiske virksomheders adgang til de globale markeder for offentlige indkøb bliver så bred som mulig. Øget adgang til offentlige kontrakter på internationale markeder udgør et stort eksportpotentiale for danske og øvrige EU-virksomheder. Begrænsninger i adgangen til EU's marked vil lede til en svagere konkurrence om EU's offentlige kontrakter og dermed øgede priser og lavere produktivitet.

Regeringen arbejder derfor for, at der indføres fleksible redskaber, der kan understøtte åbning af markederne for offentlige indkøb i tredjelande, fx gennem indgåelse af handelsaftaler, frem for at der tages lovgivningsmæssige initiativer, der kan indebære en begrænsning af adgangen til EU's marked for offentlige kontrakter.

Det er regeringens foreløbige holdning, at der ikke bør indføres regler, der kan gøre det sværere for danske virksomheder at vinde EU-udbud, hvis virksomheden har henlagt dele eller hele produktionen til tredjelande, bruger underleverandører fra tredjelande eller indgår i joint ventures med virksomheder i tredjelande. Det bør ligeledes undgås, at der påføres danske virksomheder øgede administrative byrder ved at deltage i EU-udbud i form af øgede dokumentationskrav til varer og tjenesteydelsers produktion, oprindelse og pris.

Det er regeringens foreløbige holdning, at ordregivende myndigheder i EU ikke bør gives beføjelse til at udelukke varer og tjenesteydelser fra tredjelande fra konkrete EU-udbud, da dette vil kunne begrænse konkurrencen i EU om offentlige kontrakter, ligesom Kommissionen ikke bør tildeles de foreslåede beføjelser til at lukke dele af EU's marked for offentlige indkøb for varer og tjenesteydelser fra specifikke tredjelande.

Det kan ikke udelukkes, at instrumentet vil have en positiv indflydelse i forhold til at rette op på ubalancen i forhold til adgangen til de offentlige indkøbsmarkeder i visse tredjelande. Samtidig indebærer brugen af instrumentet

dog en risiko for gengældelse overfor europæiske virksomheder, samt yderligere handelsbarrierer og protektionisme globalt. Det er derfor regeringens foreløbige generelle holdning, at såfremt der gives mulighed for at begrænse markedsadgangen til EU's markeder, bør der være krav om, at instrumentet udelukkende anvendes, når alle andre muligheder for markedsåbning er udtømt.

Endelig er det regeringens foreløbige holdning, at bestemmelserne om unormalt lave bud bør svare til bestemmelserne herom i udbudsdirektiverne.

13. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været fremlagt for Folketingets Europaudvalg.