



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Ændret 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 (2016) 34 endelig

1. Resumé

Kommissionen har den 29. januar 2016 fremsat et ændret forslag til forordning, der skal give EU mere tyngde i forhandlingerne af internationale aftaler om offentlige indkøb og dermed skabe markedsåbning i tredjelands.

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

Samtidig forventer Kommissionen, at forslaget vil klargøre og ensrette de regler, der gælder for adgangen for varer og tjenesteydelser fra tredjelands til EU's indre marked for offentlige indkøb. Med forslaget kan Kommissionen beslutte at begrænse adgang for tredjelandes varer eller tjenesteydelser fra EU-udbud i de tilfælde, hvor det pågældende tredjelands ikke tilbyder samme markedsadgang som EU.

Hvis tredjelands forskelsbehandler EU's erhvervsdrivende i offentlige udbud, skal der ifølge forslaget være mulighed for at anvende en prisjusteringsforanstaltning på tilbud fra tredjelands i forbindelse med EU's medlemsstaters udbud vedrørende udførelse af bygge- og anlægsarbejder, levering af varer og/eller tjenesteydelser og koncessioner, afhængig af de erhvervsdrivendes, de berørte varer eller tjenesteydelsers oprindelse. Prisjusteringsforanstaltninger finder kun anvendelse på kontrakter med en anslået værdi lig med eller over 5.000.000 EUR.

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.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2016) 344 endelig af 29. januar 2016 fremsendt ændret forslag (herefter forslaget) 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 29. januar 2016 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 den plurilaterale aftale om offentlige indkøb i regi af WTO - Government Procurement Agreement (GPA). GPA har 16 deltagere udover EU-landene.
- Via indgåelse af bilaterale frihandelsaftaler med enkelte lande. Disse aftaler indeholder bl.a. regulering af adgangen til landenes udbudsmarkeder.

Mange tredjelande er tilbageholdende med at liberalisere deres markeder for offentlige kontrakter og give adgang til international konkurrence.

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 tredjelands marked eller ej.

Ifølge Kommissionen er nogle EU-lande 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 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.

Kommissionen fremsatte det oprindelige forslag til forordning den 21. marts 2012, og det blev drøftet i Europa-Parlamentet og Rådet, uden at førstebehandlingen blev afsluttet. Europa-Parlamentet vedtog 15. januar 2014 en række ændringer til forslaget. I Rådet blokerede et mindretal bestående af Danmark, Storbritannien, Tyskland, Sverige, Finland, Østrig, Estland, Tjekkiet, Letland, Irland og Spanien forslaget. Kommissionen har derfor fremsat et ændret forslag til forordningen, der søger at imødekomme Europa-Parlamentet og Rådet.

I det oprindelige forslag var det foreslået, at lukke EU's markeder for offentlige udbud for tredjelande. I det nuværende forslag lægger Kommissionen alene op til at begrænse tredjelandes adgang til EU's markeder for offentlige udbud, hvis tredjelande indfører eller viderefører restriktive og diskriminerende foranstaltninger over for EU's erhvervsdrivende, varer og tjenesteydelser. Det sker gennem en prisjusteringsforanstaltning – en prisstraf på op til 20 pct. på tilbud fra de pågældende tredjelande.

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 og koncessioner.

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

Undersøgelser og høringer

Forlaget fastsætter procedurer for Kommissionen til at foretage undersøgelser af foranstaltninger eller praksis af angiveligt restriktiv eller diskriminerende karakter i forbindelse med offentlige udbud, der er indført eller videreført af tredjelande overfor EU's erhvervsdrivende, varer og tjenesteydelser og til at indlede konsultationer med de pågældende tredjelande. Med restriktiv eller diskriminerende praksis menes enhver lovgivningsmæssig, reguleringsmæssig eller administrativ bestemmelse, procedure, praksis eller en kombination heraf, der indføres af tredjelande.

Hvis det konstateres, at tredjelande forskelsbehandler EU's erhvervsdrivende i forbindelse med offentlige udbud, kan Kommissionen opfordre det pågældende land til at indlede høringer. Høringerne skal sikre, at EU's erhvervsdrivende, varer og tjenesteydelser kan deltage i udbudsprocedurer om tildeling af offentlige udbuds- eller koncessionskontrakter i det pågældende land på samme måde som dem, der gives til de nationale erhvervsdrivende, varer og tjenesteydelser. Hvis det pågældende tredjeland afviser opfordringen til at indlede en høring eller høringerne med tredjeland ikke fører til tilfredsstillende resultater, kan Kommissionen beslutte at pålægge en prisjusteringsforanstaltning.

Kommissionen kan afslutte høringerne, hvis det pågældende land træffer tilfredsstillende/afhjælpende eller korrigerende foranstaltninger, men uden at indgå markedsforpligtelser. Kommissionen kan også afslutte høringerne, hvis det pågældende land påtager sig internationale forpligtelser, der er aftalt med EU, der udvider det pågældende lands markedsadgangsforpligtelser i medfør af WTO-aftalen om offentlige udbud eller en bilateral aftale med EU.

Prisjusteringsforanstaltning

Med forslaget pålægger Kommissionen offentlige ordregivere at anvende prisjusteringsforanstaltninger på visse tilbud fra erhvervsdrivende fra tredjelande i forbindelse med udbud vedrørende udførelse af bygge- og anlægsarbejder, levering af varer og/eller tjenesteydelser og koncessioner, afhængig af de erhvervsdrivendes, de berørte varer eller tjenesteydelsers oprindelse.

Prisjusteringsforanstaltninger finder kun anvendelse på kontrakter med en anslået værdi lig med eller over 5.000.000 EUR eksklusiv merværdiafgift.

Prisjusteringsforanstaltningen medfører at tilbud fra erhvervsdrivende fra tredjelande kan pålægges en pristraf på op til 20 pct., der skal beregnes på baggrund af prisen for de pågældende tilbud.

Ordregivende myndigheder og ordregivere skal anvende prisjusteringsforanstaltningen på:

1. Tilbud fra erhvervsdrivende med oprindelse i det pågældende tredjeland, medmindre disse erhvervsdrivende kan påvise, at mindre end 50 pct. af den samlede værdi af tilbuddet består af varer eller tjenesteydelser med oprindelse i det pågældende tredjeland.
2. Tilbud som omfatter varer og tjenesteydelser med oprindelse i det pågældende land, hvis værdien af disse varer eller tjenesteydelser tegner sig for mere end 50 pct. af den samlede værdi af tilbuddet.

Prisjusteringsforanstaltninger skal kun anvendes med henblik på vurderingen og rangordenen af priselementet i tilbuddene. Den berører ikke den pris, der skal betales i henhold til den kontrakt, som vil blive indgået med den udvalgte tilbudsgiver.

De ordregivende myndigheder og ordregivere kan beslutte ikke at anvende prisjusteringsforanstaltningen, hvis:

1. varer eller tjenesteydelser ikke kan tilvejebringes på anden vis, og som opfylder den ordregivende myndigheds eller ordregivernes krav vedrørende væsentlige samfundsbehov, f.eks. inden for sundhed eller offentlig sikkerhed, eller
2. anvendelsen af foranstaltningen vil føre til en uforholdsmæssig stor stigning i kontraktens pris eller omkostninger.

Undtagelser

Tilbud undtages fra denne forordning, hvis mere end 50 pct. af den samlede værdi af tilbuddet består af varer og/eller tjenesteydelser med oprindelse i de mindst udviklede lande og i udviklingslande, der anses for sårbare som følgende af manglende diversificering og utilstrækkelig integration i det internationale handelssystem.

Tilbud forelagt af SMV'er, der er etableret i EU og i udstrakt omfang har væsentlige forretningsaktiviteter, som medfører en direkte og reel forbindelse med økonomien i mindst én medlemsstat, er undtaget denne forordning.

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 direktiv om offentlige udbud 2014/24/EU, direktiv om tildeling af koncessionskontrakter 2014/23/EU samt direktiv om forsyningsvirksomhed 2014/25/EU.

Direktivet om offentligt udbud er implementeret i lov nr. 1564 af 15. december 2015. Direktivet om koncessionskontrakter er implementeret ved BEK nr. 1625 af den 15. december 2015 og direktivet om forsyningsvirksomhed er implementeret ved BEK nr. 1624 af den 15. december 2015. Bekendtgørelserne har hjemmel i lov nr. 1564 af 15. december 2015.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

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

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

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

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget kan indebære, at offentlige ordregivere som følge af en evt. begrænsning 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 begrænsning.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

En vedtagelse af 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.

Derudover 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, og disse virksomheders muligheder for at deltage i offentlige udbud i EU.

Omvendt kan forslaget muligvis – på længere sigt – resultere i øget markedsadgang for danske virksomheder til tredjelandes markeder for offentlige indkøb.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget påvirker ikke beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Forslaget har været i høring i Handelspolitisk Specialudvalg og EU-Specialudvalg for Konkurrenceevne, Vækst og Forbrugerspørgsmål med frist den 8. februar 2016.

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

DI er betænkelige ved tiltag, der kan medvirke til at begrænse den frie og lige adgang til at deltage i EU's offentlige udbud. Dels fordi den lige og frie adgang medvirker til at sikre de bedste og billigste tilbud, når den offentlige sektor køber varer og tjenesteydelser, dels fordi nye protektionistiske tiltag aldrig er godt for en lille åben økonomi som den danske.

DI noterer, at en række af de mest kritiske elementer i det oprindelige forslag nu er blevet opblødt. Det gælder særligt afgrænsningen til, at det med det nye forslag alene er EU-Kommissionen, som kan tage skridt til at begrænse udenlandske virksomheders adgang til offentlige udbud i EU eller medlemslandene, samt at dette først kan ske efter en længerevarende dialog med det land, som måtte udelukke virksomheder i EU fra at byde på sine offentlige opgaver.

Dansk Erhverv og Dansk Byggeri kan overordnet ikke tilslutte sig forslaget.

Dansk Erhverv mener, at Kommissionens revision af det tidligere forslag, ikke har afhjulpet de væsentlige problemer, som forslaget medfører.

Dansk Erhverv 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.

Forslaget kan 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.

Dansk Erhverv finder ligeledes, at forslaget kan gøre det sværere for danske virksomheder, som har henlagt dele af produktionen til lande, der ikke er omfattet af GPA eller dækket af en handelsaftale med EU, at vinde EU-udbud. Det samme gælder, hvis danske virksomheder anvender underleverandører eller indgår i joint ventures med virksomheder fra sådanne lande.

Forslaget kan desuden ramme virksomheder fra tredjelande, der har datterselskaber i Danmark, med negative konsekvenser for udenlandske investeringer og den relaterede vækst og beskæftigelse her i landet.

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.

Dansk Byggeri er skeptisk overfor, om Kommissionens foreslåede omfattende ændringer i forordningen vil understøtte og give incitament for tredjelande til at åbne deres markeder for offentlige indkøb overfor danske og europæiske entreprenører.

Dansk Byggeri mener, at EU med de foreslåede ændringer rent faktisk vil stille sig i en dårligere forhandlingsposition overfor tredje lande frem for en stærk position, hvorved der rent faktisk ville blive åbnet for tredjelandes markeder til gavn for en øget samhandel.

Endelig fremhæver Dansk Byggeri, at såfremt ændringerne alligevel skulle vedtages, vil Dansk Byggeri opfordre til at offentlige indkøb indenfor byggeri og anlæg undtages forordningen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Regeringen kender endnu ikke til de øvrige EU-landes holdninger til forslaget.

10. 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 i lande uden for EU udgør et stort eksportpotentiale for danske og øvrige virksomheder i EU.

Begrænsninger i adgangen til EU's marked vil derimod lede til en svagere konkurrence om offentlige kontrakter i EU og medlemsstaterne og dermed øgede priser og lavere produktivitet.

Som ved det oprindelige forslag er regeringen fortsat skeptisk overfor forslaget, da det er usikkert, om det vil åbne markederne for udbud i tredjelande. Regeringen arbejder derfor for, at der indføres fleksible redskaber, der kan understøtte åbning af markederne for offentlige indkøb i tredjelande, fx gennem fortsat fokus på indgåelse af frihandelsaftaler med ambitiøse bestemmelser om offentlige udbud, 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 udbud i EU i form af øgede dokumentationskrav til varer og tjenesteydelsers produktion, oprindelse og pris.

Det er usikkert, om Kommissionens forslag 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 og dermed yderligere handelsbarrierer og protektionisme.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Det oprindelige forslag blev fremlagt for Folketingets Europaudvalg med henblik på forhandlingsoplæg den 21. november 2014.