

KOM(96)583



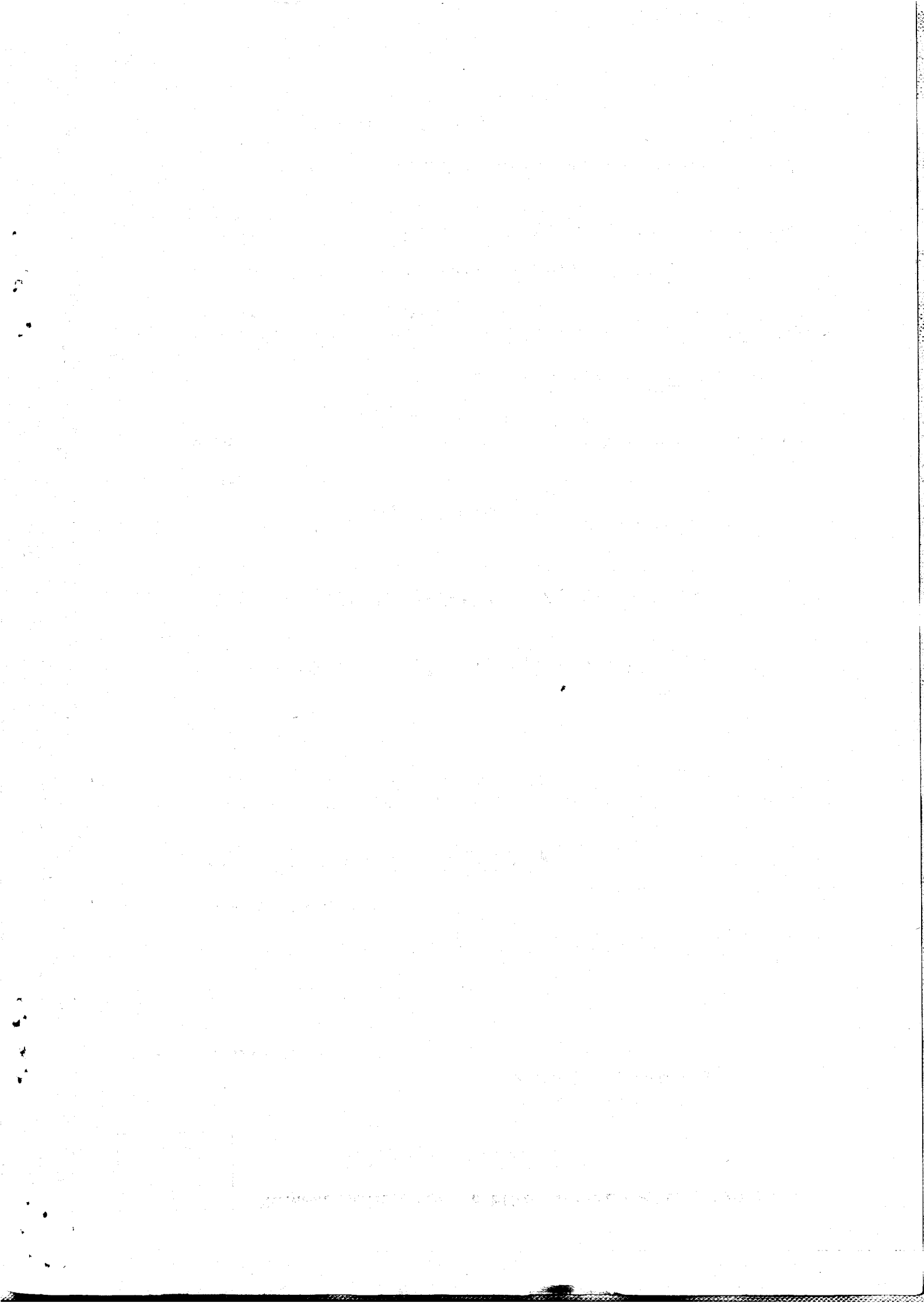
KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 27.11.1996
KOM(96) 583 endelig udg.

GRØNBOG

OFFENTLIGE INDKØB I EU OVERVEJELSER FOR FREMTIDEN

(forelagt af Kommissionen)



INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING

2. BAGGRUNDEN FOR DEBATTEN

I. Målsætningerne for EU's politik inden for offentlige indkøb

II. Hittidig virkning

III. Spørgsmål

3. ANVENDELSEN AF LOVGIVNINGEN OM OFFENTLIGE INDKØB: DEN AKTUELLE SITUATION OG TENDENSERNE

I. Indledning

II. Kravet om at gennemføre direktiverne i den nationale ret

III. Kravet om korrekt anvendelse af lovgivningen om offentlige indkøb

A. Problemerne i forbindelse med forkert anvendelse af direktiverne

a) De grundlæggende definitioner i direktiverne

b) Overdreven brug af udbud efter forhandling

c) Bekendtgørelser af for dårlig kvalitet

d) Overdreven brug af hasteproceduren og brug af for korte frister for deltagelse

e) Udvalgs- og tildelingskriterierne

B. Problemerne i forbindelse med situationer, der ikke falder ind under direktivernes anvendelsesområde

a) Koncessionskontrakter og lignende kontrakter

b) Kontrakter om offentlige indkøb, der er mindre end tærskelbeløbene i direktiverne

c) Ændring af reglerne midt i udbudsproceduren

C. Foreløbige konklusioner

IV. Kontrollen med anvendelsen af lovgivningen om offentlige indkøb

- A. Direktiverne om klagemulighederne**
- B. Passende sanktioner**
- C. Klagerne**
 - a) På EU-plan**
 - b) På nationalt plan**
- D. De øvrige måder at bilægge tvister på**
 - a) Attestering**
 - b) Mægling**

V. Spørgsmål

4. BEDRE ADGANG TIL KONTRAKTER OM OFFENTLIGE INDKØB - OPFØLGNING, OPLYSNING, UDDANNELSE, EDB-PROCEDURER

I. Opfølgningen af offentlige indkøbskontrakter

II. Oplysning

- a) Bedre læselighed af de retlige rammer**
- b) Formidling af bekendtgørelser**

III. Uddannelse

IV. Edb-procedurer for indgåelse af kontrakter

- a) Den aktuelle situation**
- b) Elektronisk indberetning**
- c) Elektronisk formidling**
- d) Et fuldt edb-baseret udbudssystem**
- e) Erfaringerne uden for EU**
- f) Konklusion**

V. Spørgsmål

5. OFFENTLIGE INDKØB OG DE ØVRIGE EU-POLITIKKER

I. SMV

II. Standardisering

III. De transeuropæiske net og transport i særdeleshed

- a) Fasen inden indkaldelsen af bud
- b) Tildeling af koncessionskontrakter til konsortier
- c) Brug af udbud efter forhandling

IV. Indkøb, hvori deltager EU's fonde

- a) Struktur- og Samhørighedsfondene
- b) Kontrakter, der indgås af EU-institutionerne eller finansieres af EU-midler

V. Offentlige indkøb og sociale aspekter

VI. Offentlige indkøb og miljøet

VII. Offentlige indkøb inden for forsvarssektoren

VIII Offentlige indkøb og forbrugerpolitik

IX. Spørgsmål

6. OFFENTLIGE INDKØB I TREDJELANDE

I. Deltagelse i offentlige indkøb på verdensplan - sikring af en rimelig andel til EU-landene

II. Tilvejebringelse af grundlaget for en liberalisering af offentlige indkøb i de central- og østeuropæiske lande og i Middelhavslandene

III. Spørgsmål

1. INDLEDNING

1.1 En effektiv politik inden for området for offentlige indkøb har fundamental betydning for, om det indre marked som helhed kommer til at fungere efter hensigten. Inden for EU bruger de offentlige myndigheder hvert år rundt regnet 720 mia. ECU på at indkøbe varer og tjenesteydelser, hvilket udgør 11% af EU-landenes samlede bruttonationalprodukt. Efter at EU-reglerne for offentlige indkøb nu er blevet bragt på plads, er det vigtigt, at der indledes overvejelser og en debat om, hvordan man bedst høster fordelene herved fuldt ud, og at medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og ikke mindst ordregiverne og leverandørerne selv inddrages heri.

1.2 EU har allerede gjort store fremskridt med gennemførelsen af sin politik inden for offentlige indkøb. Lovrammerne for liberalisering af disse indkøb er på plads og er ved at blive gennemført i medlemsstaterne. De forskellige aktører tilpasser sig i stigende grad den nye situation. Disse lovrammer udgør et konstant incitament til at omlægge traditionel indkøbspraksis i medlemsstaterne og medvirker derved til at skabe forhold, der fremmer den økonomiske udvikling i hele Europa. De offentlige indkøb er allerede nu mere liberaliserede, end de nogen sinde har været. Desuden giver en bredere adgang til udbudsforretninger i andre lande, herunder lande uden for EU, nye store afsætningsmuligheder.

1.3 Samtidig med at politikken inden for offentlige indkøb frembyder nye muligheder, frembyder den også en vældig udfordring. Indførelsen af nye regler medfører en indsats for at tilpasse de traditionelle arbejdsmetoder. For ordregiverne kræver denne udvikling, at de fra første færd må påregne at gøre forretninger med nye virksomheder, som ofte kommer fra en anden medlemsstat. For leverandørerne indebærer udviklingen, at de udsættes for en øget konkurrence, at de er nødsaget til at kaste sig ud på nye markeder, og at de absolut må og skal være konkurrencedygtige på internationalt plan. Også for medlemsstaternes regeringer er der tale om en reel udfordring. Det er dem, der skal følge reglerne, fordi de er de største indkøbere, det er dem, der er ansvarlige for, at systemet er gennemsigtigt, og det er dem, der skal sikre, at direktiverne gennemføres i den nationale lovgivning, således som de politisk har givet tilsagn om.

1.4 Tiden er inde til at gøre status over, hvad vi har nået, og hvad der mangler at blive gjort. Omlægningen er i gang. Takket være vedtagelsen af fælleskabsdirektiverne på området og deres gennemførelse i national ret, selvom denne endnu ikke er fuldendt, og takket være Kommissionens indsats for at forsvare de af disse følgende rettigheder, er hovedelementerne i en effektiv indkøbspolitik ved at være på plads, men denne proces er vanskelig og gør undertiden ondt, specielt dér, hvor vanebaserede relationer, privilegerede forbindelser og nationale præferencer var fremherskende. Veletablerede, men ineffektive former for indkøbspraksis opgives lidt efter lidt. Visse indkøbere har allerede kunnet bevise, at de ved at anvende EU-reglerne opnåede den bedste kvalitet til den lavest mulige pris. Udbudsforretninger i andre medlemsstater begynder så småt at blive liberaliseret, konkurrencen skærpes, og vore virksomheder bliver bedre og bedre forberedt på at tage udfordringerne op på internationalt plan. En indsats må dog stadig gøres, hvis vi skal opnå det fulde udbytte af politikken inden for offentlige indkøb.

1.5 Ansvar for, at den igangværende omlægning lykkes, hviler i første række på indkøberne og leverandørerne, uanset hvilken størrelse de har. Kommissionen og medlemsstaterne har dog også en væsentlig rolle at spille. De må samarbejde for at skabe vilkår, der sikrer konkurrencen om offentlige indkøb og fremgangen i vore virksomheder. De muligheder i form af økonomisk vækst og i sidste ende arbejdspladser, som denne udvikling indebærer, vil i det store og hele gå tabt, hvis hindringerne for grænseoverskridende levering af varer og tjenesteydelser ikke fjernes. Et velfungerende indre marked for offentlige indkøb indgår derfor som et led i den løbende debat om en tillidsagt til fremme af beskæftigelsen.

1.6 Denne grønbog er tænkt som udgangspunkt for en bred debat. I de efterfølgende kapitler redegøres for, hvad der ligger til grund for Kommissionens oprindelige overvejelser om en række centrale spørgsmål i forbindelse med EU's nuværende og fremtidige politik inden for offentlige indkøb. De emner, der redegøres for, er følgende: gennemførelsen af reglerne i national ret og den effektive anvendelse heraf, de midler, der tages i brug for at udvide adgangen til kontrakter via information og uddannelse og ved udvikling af edb-baserede udbudsprocedurer, hvordan man bringer overensstemmelse mellem en korrekt anvendelse af lovgivningen om offentlige indkøb og gennemførelsen af de øvrige EU-politikker, navnlig vedrørende de små og mellemstore virksomheder (SMV), de transeuropæiske net, standardiseringen, Samhørighedsfonden og Strukturfondene, de kontrakter, der indgås af EU-institutionerne eller finansieres af EU-midler, det sociale område, miljøet, forbrugerne samt endelig adgangen til at deltage i udbudsforretninger i andre lande. Som en hjælp til læseren er der i begyndelsen af hvert kapitel et kort sammendrag og i slutningen af hvert kapitel en liste over de vigtigste spørgsmål til debat.

1.7 Kommissionen opfordrer alle interesserede parter (Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget, erhvervsorganisationer, ordregivere, leverandører, forbrugere) til at fremsætte deres synspunkter. Reaktionen på alle eller en del af de spørgsmål, der rejses i grønbogen, bedes senest den 31. marts 1997 rettet i skriftlig form til:

Generaldirektøren for GD XV
Det Indre Marked og Finansielle Tjenesteydelser
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles

Telefax: (+32 2) 295.65.00
E-mail: John.MOGG@DG15.cec.be

Efter denne skriftlige høringsfase afgør Kommissionen, om det er hensigtsmæssigt at afholde en høring med de interesserede parter.

1.8 På grundlag af reaktionerne på Grønbogen og de analyser og overvejelser vedrørende offentlige indkøb, der er affødt af Meddelelsen om Resultaterne og Effektiviteten af Det Indre Marked¹, vil Kommissionen udarbejde en speciel meddelelse om offentlige indkøb. Denne meddelelse, som også vil omfatte en handlingsplan, skal fastlægge de foranstaltninger, der skal træffes for at effektivisere de retlige rammer og i højere grad opfylde målsætningerne for EU-politikken inden for offentlige indkøb.

¹ "Dokument COM(96) 520

2. BAGGRUNDEN FOR DEBATTEN

EU's politik inden for offentlige indkøb har til formål at indføre en loyal og åben konkurrence inden for denne sektor, så leverandørerne fuldt ud kan drage fordelene af det indre marked, og ordregiverne frit kan vælge blandt en bredere og mere konkurrencedygtig vifte af tilbud. De grundlæggende retlige rammer på EU-plan, der er nødvendige for at nå denne målsætning, er nu blevet indført og repræsenterer en rimelig ligevægt mellem kravet om retssikkerhed og kravet om fleksibilitet. Hvad gennemslugtigheden angår, er der allerede opnået opmuntrende resultater. For så vidt angår de økonomiske virkninger, er de foreliggende oplysninger derimod mindre positive og tyder på, at der stadig findes problemer med hensyn til lovgivningens effektivitet i praksis, selv om der så småt kan noteres visse positive udviklingstendenser.

I. Målsætningerne for EU's politik inden for offentlige indkøb

2.1 EU-reglerne om liberalisering af offentlige indkøb har deres udspring i traktaten, i særdeleshed de bestemmelser, der garanterer fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser og kapital, de bestemmelser, der knæsetter de grundlæggende principper (lige behandling, gennemslugtighed og gensidig anerkendelse), og de bestemmelser, der forbyder enhver forskelsbehandling begrundet i nationaliteten. For at gøre disse grundlæggende bestemmelser i traktaten mere effektive, var en detaljeret afledt ret (i form af direktiver) nødvendig. Disse direktiver fastsætter regler for de bygge- og anlægskontrakter, varekøbskontrakter og tjenesteydelsesktrakter, der indgås af de offentlige myndigheder (de klassiske sektorer) og af de enheder, der opererer inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation (forsyningssektoren), ligesom de fastsætter klagemuligheder for leverandørerne (for mere udførlige oplysninger, se bilag 1).

2.2 Inden de nugældende EU-lovregler blev indført, var medlemsstaternes offentlige indkøb generelt centreret omkring det nationale marked. De nationale leverandører nød undertiden en høj grad af beskyttelse, og de fik tildelt en betydelig andel af de offentlige indkøbsordrer, oftest under ringe hensyntagen til kriterier, der tog sigte på at opnå det bedst mulige forhold mellem pris og kvalitet. Under sådanne forhold havde de nationale leverandører til den offentlige sektor kun et ringe incitament til at forbedre deres konkurrenceevne. Alt for ofte tog indkøbspolitikken derfor ikke i tilstrækkelig grad kommercielle hensyn, hvilket indebar, at skatteyderne/forbrugerne, formentlig uden at vide det, måtte bære de heraf følgende ekstraomkostninger og mangel på effektivitet.

2.3 Det er i denne baggrund, at Fælleskabets initiativ skal ses, hvis grundlæggende formål forbliver uændrede: at skabe de nødvendige konkurrencevilkår for, at ordrer på offentlige indkøb tildeles uden forskelsbehandling, at målsætningen om en rationel anvendelse af offentlige midler opfyldes gennem valg af det bedste tilbud, at leverandørerne har adgang til et fælles marked, der frembyder gode afsætningsmuligheder, og at de europæiske virksomheders konkurrenceevne derved styrkes. Iværksættelsen af en effektiv EU-politik inden for offentlige indkøb er af afgørende betydning, hvis man ønsker, at dette fælles marked skal give stødet til en vedholdende vækst på lang sigt og skabe beskæftigelse, at det fremmer udviklingen af virksomheder, der formår at udnytte de muligheder, det største integrerede indre marked i verden frembyder, og at klare sig i konkurrencen på verdensmarkederne, og at det giver skatteyderne og brugerne mulighed for at råde over offentlige serviceydelser af bedre kvalitet

til en lavere pris. De offentlige myndigheder og virksomheder inden for EU bruger hvert år rundt regnet 720 mia. ECU på varer og tjenesteydelser hvilket i 1994 repræsenterede 11,5% af BNP for de 15 Medlemsstater, eller udtrykt på en anden måde Belgiens, Danmarks og Spaniens økonomier tilsammen, svarende til næsten 2 000 ECU for hver person i EU. I betragtning af de offentlige indkøbs store omfang kan anvendelsen af effektive indkøbssystemer indebære betydelige besparelser for staterne og dermed for skatteyderne. Disse overvejelser har særlig stor betydning i forbindelse med bestræbelserne på at reducere budgetunderskuddet i overensstemmelse med Maastricht-Traktatens konvergenskriterier.

2.4 En mere åben politik inden for offentlige indkøb frembyder naturligvis også en lang række andre, men måske også mindre iøjnefaldende fordele. Redelige, ikke-diskriminerende og gennemsigtige procedurer for indgåelse af offentlige indkøbskontrakter reducerer risikoen for svindel og korruption i den offentlige forvaltning. Selv om gennemsigtighed ikke i sig selv er nok til at få bugt med svindel og korruption, vil en mekanisme, der opfølger og kontrollerer udbudsprocedurerne og fastsætter proportionelle, effektive og afskrækkende sanktioner, medvirke til at fjerne risikoen for tilsidesættelse af samfundsmæssige interesser. Det bør i øvrigt bemærkes, at der, for så vidt angår problemstillingen omkring svindel og korruption, allerede findes instrumenter, der etablerer standarder for beskyttelse², hvor Fællesskabs midler er involveret. Disse instrumenter vil kunne indgå som et nyttigt element i en mere tilbundsående diskussion.

II. Hidtidig virkning

2.5 Ifølge Cecchini-rapporten om omkostningerne ved, at det indre marked ikke realiseres³, vil de besparelser, der vil kunne opnås som følge af større gennemsigtighed og en øget liberalisering af offentlige indkøb, ligge i størrelsesordenen 22 mia. ECU. Der er ikke på nuværende tidspunkt konkrete beviser for, at der er opnået besparelser i denne størrelsesorden. Det samme gælder med hensyn til konvergens i priserne og væksten i samhandelen inden for EU i forbindelse med offentlige indkøb inden for følsomme sektorer. I samarbejde med Eurostat er en undersøgelses metodologi blevet udviklet for, på en sammenlignelig og harmoniseret måde, at vurdere betydningen af og strukturerne for offentlige kontrakter i de forskellige medlemslande. Denne metodologi, der allerede er blevet afprøvet frivilligt af to medlemslande (Portugal⁴ og Grækenland⁵), gør det muligt at kvantificere betydningen af offentlige kontrakter i de to lande ved at indsamle forskellige former for information (værdi og antal af kontrakter tildelt af offentlige enheder, tildelingsprocedure, købte produkter, karakteristika for de firmaer, som har opnået kontrakter ...). Et tilsvarende tiltag forventes at starte i Tyskland før udgangen af året.

² Vedrørende administrative Fællesskabssanktioner, se Forordning om beskyttelse af de finansielle interesser nr. 2988/95, EFT nr. C 312 af 8.12.1995, side 1; for strafferetlige sanktioner, konvention vedrørende beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser (mod svindel), 26-7-1995, EFT nr. C 316, 27-11-1995, side 48, samt den første tillægsprotokol (vedrørende korruption), 27-9-1995, EFT nr. C 313, 23-10-1996, side 1.

³ "The Cost of Non-Europe in Public Sector Procurement", WS Atkins Management Consultants, 1987.

⁴ Instituto Nacional de Estatística Portugal, marts 1995

⁵ National Statistical Service of Greece, februar 1995

2.6 Kommissionen forelagde en meddelelse om virkningen og effektiviteten af lovgivningen om det indre marked ("1996 undersøgelsen")⁶. Liberaliseringen af offentlige indkøb er et af de områder, der behandles i undersøgelsen. Ved hjælp af en analyse af især lovgivningens virkning på udbud og efterspørgsel, importindtrængningen, prisudviklingen og de opnåede besparelser, drejer det sig om at fastslå, om nogle af de forventede fordele ved liberaliseringen rent faktisk også har vist sig. Resultaterne viser, at selvom politikken vedrørende offentlige indkøb - især på grund af medlemsstaternes manglende gennemførelse af direktiverne i national ret - endnu ikke i fuldt omfang har båret frugt, så undergår de offentlige indkøb i Europa en betydelig forandring.

2.7 Den mest iøjnefaldende virkning af direktiverne er således uden tvivl en betydeligt større gennemsigtighed i udbudsprocedurene. Antallet af udbudsbekendtgørelser, der offentliggøres i supplementet til De Europæiske Fællesskabers Tidende (og i dets elektroniske version, TED-databasen ("Tenders Electronic Daily")), har været støt stigende. Det samlede antal offentliggjorte udbudsbekendtgørelser steg fra 12.000 i 1987 til næsten 95.000 i 1995. Prognoseerne for de kommende to år tyder på nye stigninger, der vil kunne bringe antallet af offentliggjorte udbudsbekendtgørelser op på næsten 200.000. Disse tal er i sig selv et nyttigt fingerpeg om virkningen af direktiverne om offentlige indkøb på gennemsigtigheden i udbudsprocedurene. Hertil kommer, at en rundspørge hos 1600 leverandører har vist en højere grad af reaktion på nye kommercielle muligheder (90% for lokale markeder og 70% for markeder uden for leverandørens eget land). Det må imidlertid nævnes, at af de omkring 110.000 ordregivere, på hvilke direktiverne om offentlige indkøb finder anvendelse, overholder ca. 85%, især lokale myndigheder, ikke disses krav vedrørende offentliggørelse og gennemsigtighed.

2.8 Udstyrsleverandørerne til transport-, telekommunikations-, el- og sundhedssektoren - som alle har store kunder i den offentlige sektor - har oplevet strukturforandringer, som skyldes en række faktorer, blandt hvilke det må antages, at reglerne om offentlige indkøb spiller ind. Der er blevet oprettet joint ventures og indgået fusioner, hvorved forsknings- og udviklingsaktiviteter har kunnet samles. Det samlede resultat er uden tvivl en mere effektiv europæisk industri, som står i en bedre position til at udnytte de stordriftsfordele, det indre marked giver mulighed for, og er bedre rustet til at klare konkurrencen på verdensplan.

2.9 På trods af disse opmuntrende udviklingstendenser er der fortsat et stort problem i form af manglende overholdelse af reglerne: Medlemsstaterne har ikke implementeret direktiverne i national lovgivning. Kun tre medlemsstater har fuldt ud gennemført alle regelsættene i national ret. Det tør vel være unødvendigt at understrege, at Kommissionen har indledt 39 traktatkrænkelssager mod de pågældende medlemsstater for ikke at have gennemført direktiverne i national lovgivning? Der er tale om et problem vedrørende midlerne til at sikre en bedre overholdelse af reglerne, der vil blive diskuteret i det efterfølgende kapitel.

2.10 Endvidere ser det inden for visse sektorer ud til, at ordregiverne ikke øjner fordele, der kan retfærdiggøre den fornødne indsats ved at efterleve direktivernes krav, og at de må notere en vis tilbageholdenhed hos potentielle leverandører (specielt fra andre medlemsstater) over for at afgive tilbud i forbindelse med deres udbudsforretninger. Dette betyder måske, at de økonomiske aktører har behov for en vis tid til at tilpasse deres adfærd til de nye regler og udnytte de nye afsætningsmuligheder. Visse virksomheder har vel også reageret defensivt på

⁶ Jvf. note 1 ovenfor.

til en lavere pris. De offentlige myndigheder og virksomheder inden for EU bruger hvert år rundt regnet 720 mia. ECU på varer og tjenesteydelser hvilket i 1994 repræsenterede 11,5% af BNP for de 15 Medlemsstater, eller udtrykt på en anden måde Belgiens, Danmarks og Spaniens økonomier tilsammen, svarende til næsten 2 000 ECU for hver person i EU. I betragtning af de offentlige indkøbs store omfang kan anvendelsen af effektive indkøbssystemer indebære betydelige besparelser for staterne og dermed for skatteyderne. Disse overvejelser har særlig stor betydning i forbindelse med bestræbelserne på at reducere budgetunderskuddet i overensstemmelse med Maastricht-Traktatens konvergenskriterier.

2.4 En mere åben politik inden for offentlige indkøb frembyder naturligvis også en lang række andre, men måske også mindre iøjnefaldende fordele. Redelige, ikke-diskriminerende og gennemsigtige procedurer for indgåelse af offentlige indkøbskontrakter reducerer risikoen for svindel og korruption i den offentlige forvaltning. Selv om gennemsigtighed ikke i sig selv er nok til at få bugt med svindel og korruption, vil en mekanisme, der opfølger og kontrollerer udbudsprocedurene og fastsætter proportionelle, effektive og afskrækkende sanktioner, medvirke til at fjerne risikoen for tilsidesættelse af samfundsmæssige interesser. Det bør i øvrigt bemærkes, at der, for så vidt angår problemstillingen omkring svindel og korruption, allerede findes instrumenter, der etablerer standarder for beskyttelse², hvor Fællesskabs midler er involveret. Disse instrumenter vil kunne indgå som et nyttigt element i en mere tilbundsående diskussion.

II. Hidtidig virkning

2.5 Ifølge Cecchini-rapporten om omkostningerne ved, at det indre marked ikke realiseres³, vil de besparelser, der vil kunne opnås som følge af større gennemsigtighed og en øget liberalisering af offentlige indkøb, ligge i størrelsesordenen 22 mia. ECU. Der er ikke på nuværende tidspunkt konkrete beviser for, at der er opnået besparelser i denne størrelsesorden. Det samme gælder med hensyn til konvergens i priserne og væksten i samhandelen inden for EU i forbindelse med offentlige indkøb inden for følsomme sektorer. I samarbejde med Eurostat er en undersøgelses metodologi blevet udviklet for, på en sammenlignelig og harmoniseret måde, at vurdere betydningen af og strukturerne for offentlige kontrakter i de forskellige medlemslande. Denne metodologi, der allerede er blevet afprøvet frivilligt af to medlemslande (Portugal⁴ og Grækenland⁵), gør det muligt at kvantificere betydningen af offentlige kontrakter i de to lande ved at indsamle forskellige former for information (værdi og antal af kontrakter tildelt af offentlige enheder, tildelingsprocedure, købte produkter, karakteristika for de firmaer, som har opnået kontrakter ...). Et tilsvarende tiltag forventes at starte i Tyskland før udgangen af året.

² Vedrørende administrative Fællesskabssanktioner, se Forordning om beskyttelse af de finansielle interesser nr. 2988/95, EFT nr. C 312 af 8.12.1995, side 1; for strafferetlige sanktioner, konvention vedrørende beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser (mod svindel), 26-7-1995, EFT nr. C 316, 27-11-1995, side 48, samt den første tillægsprotokol (vedrørende korruption), 27-9-1995, EFT nr. C 313, 23-10-1996, side 1.

³ "The Cost of Non-Europe in Public Sector Procurement", WS Atkins Management Consultants, 1987.

⁴ Instituto Nacional de Estatística Portugal, marts 1995

⁵ National Statistical Service of Greece, februar 1995

2.6 Kommissionen forelagde en meddelelse om virkningen og effektiviteten af lovgivningen om det indre marked ("1996 undersøgelsen")⁶. Liberaliseringen af offentlige indkøb er et af de områder, der behandles i undersøgelsen. Ved hjælp af en analyse af især lovgivningens virkning på udbud og efterspørgsel, importindtrængningen, prisudviklingen og de opnåede besparelser, drejer det sig om at fastslå, om nogle af de forventede fordele ved liberaliseringen rent faktisk også har vist sig. Resultaterne viser, at selvom politikken vedrørende offentlige indkøb - især på grund af medlemsstaternes manglende gennemførelse af direktiverne i national ret - endnu ikke i fuldt omfang har båret frugt, så undergår de offentlige indkøb i Europa en betydelig forandring.

2.7 Den mest iøjnefaldende virkning af direktiverne er således uden tvivl en betydeligt større gennemsigtighed i udbudsprocedurene. Antallet af udbudsbekendtgørelser, der offentliggøres i supplementet til De Europæiske Fællesskabers Tidende (og i dets elektroniske version, TED-databasen ("Tenders Electronic Daily")), har været støt stigende. Det samlede antal offentliggjorte udbudsbekendtgørelser steg fra 12.000 i 1987 til næsten 95.000 i 1995. Prognoserne for de kommende to år tyder på nye stigninger, der vil kunne bringe antallet af offentliggjorte udbudsbekendtgørelser op på næsten 200.000. Disse tal er i sig selv et nyttigt fingerpeg om virkningen af direktiverne om offentlige indkøb på gennemsigtigheden i udbudsprocedurene. Hertil kommer, at en rundspørge hos 1600 leverandører har vist en højere grad af reaktion på nye kommercielle muligheder (90% for lokale markeder og 70% for markeder uden for leverandørens eget land). Det må imidlertid nævnes, at af de omkring 110.000 ordregivere, på hvilke direktiverne om offentlige indkøb finder anvendelse, overholder ca. 85%, især lokale myndigheder, ikke disses krav vedrørende offentliggørelse og gennemsigtighed.

2.8 Udstyrsleverandørerne til transport-, telekommunikations-, el- og sundhedssektoren - som alle har store kunder i den offentlige sektor - har oplevet strukturforandringer, som skyldes en række faktorer, blandt hvilke det må antages, at reglerne om offentlige indkøb spiller ind. Der er blevet oprettet joint ventures og indgået fusioner, hvorved forsknings- og udviklingsaktiviteter har kunnet samles. Det samlede resultat er uden tvivl en mere effektivt europæisk industri, som står i en bedre position til at udnytte de stordriftsfordele, det indre marked giver mulighed for, og er bedre rustet til at klare konkurrencen på verdensplan.

2.9 På trods af disse opmuntrende udviklingstendenser er der fortsat et stort problem i form af manglende overholdelse af reglerne: Medlemsstaterne har ikke implementeret direktiverne i national lovgivning. Kun tre medlemsstater har fuldt ud gennemført alle regelsættene i national ret. Det tør vel være unødvendigt at understrege, at Kommissionen har indledt 39 traktatkrænkelssager mod de pågældende medlemsstater for ikke at have gennemført direktiverne i national lovgivning? Der er tale om et problem vedrørende midlerne til at sikre en bedre overholdelse af reglerne, der vil blive diskuteret i det efterfølgende kapitel.

2.10 Endvidere ser det inden for visse sektorer ud til, at ordregiverne ikke øjner fordele, der kan retfærdiggøre den fornødne indsats ved at efterleve direktivernes krav, og at de må notere en vis tilbageholdenhed hos potentielle leverandører (specielt fra andre medlemsstater) over for at afgive tilbud i forbindelse med deres udbudsforretninger. Dette betyder måske, at de økonomiske aktører har behov for en vis tid til at tilpasse deres adfærd til de nye regler og udnytte de nye afsætningsmuligheder. Visse virksomheder har vel også reageret defensivt på

⁶ Jvf. note 1 ovenfor.

den konkurrencetrussel, de står over for, i stedet for via en udviklingsstrategi at søge at erobre markedsandele i andre medlemsstater.

2.11 Endelig forbliver importandelen for offentlige indkøb i Europa beskeden: Fra 1,4% i 1987 til 3% i 1995 for direkte handel over grænserne; fra 4% i 1987 til 7% i 1995 for indkøb foretaget gennem importører eller lokale datterselskaber.

III. Spørgsmål

1. Råder De over andre økonomiske data, der kan være nyttige ved vurderingen af direktivernes virkning, specielt på beskæftigelsen?
2. Hvorfor tøver de økonomiske aktører med at byde på udbudsforretninger i andre medlemsstater?

3. ANVENDELSEN AF LOVGIVNINGEN OM OFFENTLIGE INDKØB: DEN AKTUELLE SITUATION OG TENDENSERNE

Et regelsæt for offentlige indkøb er nu blevet indført. Kommissionen erkender, at der er behov for en periode med stabilitet i disse regler og påtænker derfor ikke at foretage afgørende ændringer heri. Den giver naturligvis ikke hermed afkald på sin initiativret og er rede til at træffe eller foreslå passende foranstaltninger, hvis det skulle vise sig nødvendigt.

Kommissionen understreger, at det er nødvendigt at øge indsatsen for at gennemføre og anvende regelsættet i national ret, hvis alle aktørerne inden for EU skal kunne deltage på lige fod i de offentlige aftaler.

I forbindelse med den kontrol af anvendelsen af EU-lovgivningen, som påhviler Kommissionen, har denne kunnet konstatere visse problemer såvel med hensyn til gennemførelsen af direktiverne som med hensyn til ordregivers anvendelse af reglerne. Der er her tale om en første konstatering, som vil indgå i den konkrete undersøgelse af anvendelsen af gældende regler, som Kommissionen skal udføre i henhold til direktiverne.

For at garantere, at lovgivningen vedrørende offentlige indkøb anvendes på rette vis, er det nødvendigt, at klagemulighederne på EU-plan og på nationalt plan fungerer hurtigt og effektivt. De metoder, der anvendes for at give mulighed for at indgive klage, opfylder ikke altid disse betingelser. Nu hvor direktiverne om klagemuligheder er på plads, skulle de fleste problemer kunne klares på nationalt plan. Blandt de fundamentale spørgsmål, der skal tages op i denne forbindelse, må nævnes en udvidet brug af attestering og en lettere adgang til mæglingsproceduren.

I. Indledning

3.1 Der er nu blevet indført regelsæt for offentlige indkøb på EU-plan (se bilag 1). Kommissionen erkender, at det på nuværende stadium er nødvendigt med en periode med stabile lovrammer, der jo endnu ikke har givet fuldt udbytte. Denne stabilitet skulle give alle berørte aktører den fornødne tid til at tilpasse sig til de nye regler og procedurer inden for offentlige indkøb. Af denne grund påtænker Kommissionen ikke - uden dog af den grund at give afkald på sin initiativret - at foretage grundlæggende ændringer i det eksisterende regelsæt og bekræfter sin hensigt om at fortsætte sine aktiviteter på dette område ud fra de allerede valgte principper med hensyn til metoden og indholdet i lovreglerne. Hvis der måtte opstå problemer inden for specifikke sektorer, eller såfremt visse mangler ved de gældende regler måtte fremtræde, vil Kommissionen naturligvis ikke tøve med at træffe de foranstaltninger, der er bedst egnede til at sikre, at indkøberne i EU fortsat kan nyde godt af et åbent og konkurrencebaseret udbud og leverandørerne af en reel adgang til udbudsforretninger, samtidig med at de styrker deres konkurrenceevne. Inden for telekommunikationssektoren ligesom i andre sektorer af de såkaldte forsyningsvirksomhedsområder, er en liberalisering igang. For så vidt angår anvendelsen af direktiverne om offentlige indkøb, vil Kommissionen undersøge, om denne liberalisering resulterer i indførelsen af reel konkurrence inden for sektoren. Det skal ligeledes bemærkes, at det i henhold til de fleste direktiver påhviler Kommissionen at foretage en fornyet undersøgelse af anvendelsen af lovgivningen. Den agter at gennemføre en tilbundsående undersøgelse af gennemførelsen af direktiverne inden for den nærmeste fremtid. Den debat, denne grønbog giver anledning til, vil være et nyttigt bidrag til denne undersøgelse.

3.2 EU-direktiverne skal gennemføres i den nationale ret. Anvendelsen af direktiverne - hvad enten der er tale om statslige, regionale eller lokale myndigheder eller ordregivere inden for forsyningssektoren - må dog ikke bringe den overordnede målsætning om at anvende ét og samme regelsæt inden for offentlige indkøb overalt i EU i fare. Den omstændighed, at spillereglerne ikke er de samme for alle, kan lægge en kraftig dæmper på liberaliseringen af offentlige indkøb.

II. Kravet om at gennemføre direktiverne i den nationale ret

3.3 Direktiverne udgør de væsentligste redskaber for EU-systemet for offentlige indkøb. De gør det muligt at øge effektiviteten i økonomien og at få det indre marked til at fungere efter hensigten. Kommissionen udsender regelmæssigt statusrapporter over gennemførelsen af lovgivningen om det indre marked, og disse rapporter granskes af medlemsstaterne, bl.a. på ministerplan. Kommissionen har ved flere lejligheder udtrykt betænkelighed ved den utilstrækkelige gennemførelse af direktiverne om offentlige indkøb (tabel 1). Offentlige indkøb er et af de områder inden for det indre marked, hvor der er flest vanskeligheder, både hvad angår indberetningen af gennemførelsesforanstaltninger og hvad angår kvaliteten af gennemførelsen. Tjenesteydelsesdirektivet og de ændrede direktiver om varekøb og forsyningssektoren er de direktiver, der volder flest problemer.

3.4 Selv om de fleste bestemmelser i direktiverne juridisk set er umiddelbart anvendelige, bevirker den manglende og/eller utilstrækkelige gennemførelse, at borgerne og virksomhederne inden for EU ikke, som de skulle, får det fulde udbytte af det indre marked for offentlige indkøb. For visse medlemsstaters vedkommende, der ikke har gennemført direktiverne korrekt, kan der eksempelvis konstateres en betydelig uligevægt mellem på den ene side deres andel af samtlige EU-landes bruttonationalprodukt og, på den anden side, antallet af offentliggjorte bekendtgørelser i forhold til det samlede antal offentliggjorte bekendtgørelser i EU. I disse medlemsstater forekommer antallet af offentliggjorte bekendtgørelser med andre ord lille i forhold til landenes økonomiske vægt. Som følge heraf appellerer Kommissionen endnu en gang til medlemsstaterne om som det første at sørge for, at lovgivningen om offentlige indkøb gennemføres. Forholdet er nemlig det, at en total mangel på gennemførelsesbestemmelser kan udgøre et nemt påskud for ordregivere til at undlade at anvende de gældende udbudsregler.

3.5 Det er dernæst af afgørende betydning, at medlemsstaterne er meget omhyggelige med at formulere de nationale bestemmelser, således at gennemførelsen bliver af tilstrækkelig høj kvalitet til at sikre, at de målsætninger, der forfølges i EU-lovgivningen, opfyldes fuldt ud. En ukorrekt gennemførelse kan i visse tilfælde både forringe de rettigheder, der tildeles aktørerne ved direktiverne, og bringe de organer, der skal anvende reglerne, i en situation, hvor EU-lovgivningen og den nationale lovgivning strider mod hinanden, hvorved de forledes til at anvende de gældende EU-regler forkert. Denne situation er lige så alvorlig som en manglende gennemførelse, fordi virkningen i praksis er den samme. Af den grund bør medlemsstaterne, uanset hvilken metode der benyttes til at inkorporere direktivernes bestemmelser i den interne retsorden, bestræbe sig på at fjerne enhver uoverensstemmelse mellem de allerede gældende nationale regler og principperne og bestemmelserne i EU-lovgivningen, således at aktørerne kan fortolke og anvende reglerne korrekt. Kommissionen opfordrer ligeledes medlemsstaterne til at sørge for, at de nationale regelsæt, hvori direktiverne kommer til at indgå, så vidt muligt bliver så klare og tydelige som muligt, f.eks. ved at begrænse henvisningerne til andre lovtekster og forsøge at inkorporere alle de relevante bestemmelser i én retsakt. Derved lettes indkøbernes anvendelse af reglerne og virksomhedernes adgang til udbudsforretninger.

3.6 Kommissionen er klar over, at EU-lovreglerne er komplekse. Denne kompleksitet giver måske anledning til visse problemer med gennemførelsen og især anvendelsen af reglerne. Den er dog en direkte følge af, at de problematikker, der skal løses for at opfylde de tilsigtede målsætninger, selv er komplekse. Kommissionen er parat til at yde alle medlemsstater, der måtte anmode om det, enhver form for bistand, der er nødvendig for at lette forståelsen og forenklingen af eksisterende tekster i forbindelse med gennemførelsen af direktiverne.

3.7 Under alle omstændigheder følger det af visse oplysninger, Kommissionen råder over, at vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltningerne udskydes, tilsyneladende uden grund, selv om forslagene hertil er blevet udarbejdet i god tid. I andre tilfælde kan det konstateres, at man nægter at gennemføre visse bestemmelser i EU-retten. Kommissionen gør sig overvejelser om berettigelsen heraf og er under alle omstændigheder interesseret i få kendskab til andre mulige årsager til indtrufne vanskeligheder.

3.8 De Europæiske Fællesskabers Domstol har truffet afgørelse i adskillige sager, der vedrører beskyttelsen af enkeltpersoners rettigheder i EU-retten, når medlemsstater ikke overholder deres forpligtelser, specielt i forbindelse med gennemførelse af direktiver. I Francovich-dommen⁷ knæsatte Domstolen det princip, at medlemsstaterne er ansvarlige for skade, som enkeltpersoner måtte lide som følge af manglende gennemførelse af et direktiv, hvis bestemmelser kan påberåbes af enkeltpersoner, selv om disse bestemmelser ikke nødvendigvis er direkte anvendelige. I dommen vedrørende Brasserie du Pêcheur-Factortame⁸ gik Domstolen endnu videre og statuerede, at under visse omstændigheder kan staten ifalde ansvar i tilfælde af skade lidt som følge af overtrædelse af EU-retten, uanset hvilken offentlig institution, der ved sin handling eller passivitet har forvoldt overtrædelsen. Det er derfor sandsynligt, at enkeltpersoner påberåber sig denne domspraksis for de nationale domstole med henblik på at opnå erstatning for lidt tab, herunder tabt fortjeneste, og at de derved kan nyde godt af en effektiv beskyttelse af deres rettigheder.

III. Kravet om korrekt anvendelse af EU-lovgivningen

3.9 Selv om det er afgørende, at regelsættene er på plads takket være en loyal gennemførelse af direktiverne, er det lige så afgørende, at ordregivernes anvendelse af direktiverne er korrekt.

3.10 Under udøvelsen af sin rolle som vogter af EU-retten i henhold til EF-traktatens artikel 155 har Kommissionen konstateret en række tilfælde, der sætter fokus på visse problemer i forbindelse med indkøbernes anvendelse af reglerne. Uden at foregive at være udtømmende fremlægges nedenfor i systematisk form en række eksempler på sådanne tilfælde af problemer i forbindelse med mangelfuld anvendelse af EU-retten.

⁷ Dom af 19.11.1991 i de forenede sager C-6/90 og C-9/90, Sml. 1991-I, s. 5403.

⁸ Dom af 5.3.1996 i de forenede sager C-46/93 og C-48/93, 1996 Sml I-1029. Se ligeledes dom i British Telecom-sagen C-392/93 af 26.3.1996, 1996 Sml I-1631.

A. Problemerne i forbindelse med forkert anvendelse af direktiverne

a) De grundlæggende definitioner i direktiverne

3.11 En første type af problemer vedrører en korrekt fortolkning af rækkevidden af de forskellige begreber, der forekommer i direktiverne. F.eks. har Domstolen grebet ind for at præcisere definitionen af begrebet "ordregivende myndighed" i direktiverne (Beentjesdommen⁹) og den bekræftede i denne forbindelse, at der skulle anlægges en funktionel fortolkning af begrebet. Derudover har det i praksis vist sig vanskeligt at afgrænse begrebet "ordregiver" inden for rammerne af direktivet om forsyningssektoren, fordi det på én og samme tid henviser til organernes subjektive karakter og den aktivitet, der udøves inden for en af de enkelte grene af forsyningssektoren. Dette direktiv omfatter nemlig en hel række særtilfælde, hvor indkøberne ikke omfattes af dette direktivs regler, uagtet at de omfattes af begrebet ordregiver.

3.12 Tilsvarende har det i adskillige tilfælde ikke vist sig let at afgrænse begrebet "offentlig aftale". I direktiverne er begrebet defineret i forholdsvis brede termer, hvorved enhver form for skriftlig og gensidigt bebyrdende kontrakt mellem en ordregivende myndighed og en virksomhed er underlagt EU-reglerne. På trods af denne brede definition har visse ordregivende myndigheder alligevel forsøgt at omgå udbudsprocedurerne i direktiverne.

3.13 Tilsvarende overvejelser kan ligeledes gøres om andre begreber i direktiverne, bl.a. begrebet "bygge- og anlægsarbejde", som der findes visse fortolkende oplysninger om i retsakterne, men som der alligevel i visse tilfælde kan anlægges forskellige fortolkninger af. Hvad angår andre begreber som f.eks. begreberne "varekøb" og "tjenesteydelser", kan Kommissionen konstatere, at indkøberne med baggrund i deres noget flydende fortolkning søger at undgå anvendelsen af reglerne i direktiverne ved kunstigt at opdele kontrakter, som udgør et hele.

3.14 Disse forskellige begrebsers noget generiske karakter følger nødvendigvis af det forhold, at de gælder for nationale situationer og retsordener, der er meget forskelligartede. Lovgiverne på EU-plan har måttet gøre en indsats for at tage højde for denne forskelligartethed. De forskellige begreber må derfor fortolkes på en sådan måde, at fortolkningen loyalt afspejler lovgivernes hensigt og opfylder de målsætninger, de har fastsat.

b) Overdreven brug af udbud efter forhandling

3.15 En anden type problemer angår valget af udbudsprocedure, specielt brugen af udbud efter forhandling. For så vidt angår direktiverne om de klassiske sektorer er udbud efter forhandling, specielt uden forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse, en udbudsprocedure, der kun må benyttes i undtagelsestilfælde og kun i de tilfælde, der er udtømmende opregnet i direktiverne. Domstolen har fastslået (dom i sagen Kommissionen mod Italien¹⁰), at bestemmelserne vedrørende denne procedure skal fortolkes restriktivt, og at det påhviler den, der agter at gøre brug af den, at bevise, at de ekstraordinære omstændigheder, der begrunder fravigelse af de normale procedurer, rent faktisk foreligger. Flere traktatkrænkelserprocedurer, som Kommissionen har ført, og en række domme afsagt af Domstolen vidner imidlertid om, at ordregiverne har gjort brug af denne procedure langt ud

⁹ Dom af 20.9.1988 i sag 31/87, Sml. 1987, s. 4635.

¹⁰ Dom af 10.3.1987 i sag 199/85, Sml. 1987, s. 1039.

over de grænser, der følger af en restriktiv fortolkning, bl.a. ved at påberåbe sig tvingende grunde, der ikke eksisterede eller som måtte tilskrives dem selv, eller ubegrundede argumenter om, at der kun fandtes én entreprenør, der ville være i stand til at udføre den pågældende kontrakt.

3.16 I de tilfælde, hvor det er tilladt at benytte udbud efter forhandling, synes denne procedure at give et økonomisk set mere tilfredsstillende resultat end et traditionelt udbud og den har vist sig at være et rationelt middel til at nedbringe den offentlige indkøbers omkostninger, samtidig med at indkøberen når de tilsigtede målsætninger. Det er dog stadig sådan, at denne procedure er mindre velegnet til at opfylde målsætningen om gennemsigtighed i kontrakterne.

c) Bekendtgørelser af for dårlig kvalitet

3.17 En tredje type problemer vedrører offentliggørelsen af offentlige indkøb. I mange udbudsbekendtgørelser, der offentliggøres i De Europæiske Fællesskabers Tidende, figurerer visse oplysninger ikke, som skal opgives ifølge de bekendtgørelsesmodeller, der er indeholdt i direktiverne. Desuden har en krydskontrol af de offentliggjorte bekendtgørelser afsløret, at pligten til at offentliggøre forhåndsmeddelelser og bekendtgørelser om tildelte ordrer i vid udstrækning ikke overholdes.

3.18 Kravet om gennemsigtighed, som er nødvendigt for at sikre, at der sker en liberalisering af offentlige indkøb, forudsætter imidlertid, at der gives fyldestgørende oplysninger i udbudsbekendtgørelserne. Hvis der ikke finder offentliggørelse sted, vil det være umuligt at opnå en effektiv konkurrence og de fordele, der følger heraf. Hver type bekendtgørelse, der opereres med i direktiverne, opfylder en nøje defineret funktion. Forhåndsmeddelelserne (eller de vejledende periodiske bekendtgørelser i forsyningsvirksomhedsdirektivet) har til formål at give virksomhederne, specielt SMV, oplysning om indkøbernes indkøbsbehov i tilstrækkelig god tid til, at de kan forberede sig på at afgive bud af en højere kvalitet. Selve udbuddene har til formål at formidle samtlige de oplysninger, der er nødvendige for, at virksomhederne kan afgøre, om og hvorledes de kan deltage i en given udbudsforretning. Bekendtgørelserne om tildelte ordrer giver dels de virksomheder, der har deltaget i en udbudsforretning, mulighed for på en vis måde at kontrollere, om deres rettigheder er blevet respekteret, og giver dels nyttige oplysninger til analyse af markedstendenserne inden for forskellige sektorer.

d) Overdreven brug af hasteproceduren og for korte frister for deltagelse

3.19 En fjerde type problemer angår anvendelsen af de forkortede frister i forbindelse med hasteproceduren. En undersøgelse af de bekendtgørelser, der er blevet offentliggjort i S-udgaven af De Europæiske Fællesskabers Tidende i henhold til direktiv 92/50/EØF, viser, at en stor del af de kontrakter, der annonceres i disse bekendtgørelser, indgås efter hasteproceduren, hvilket indebærer, at fristerne for modtagelse af anmodninger om deltagelse og modtagelse af bud er væsentligt forkortede. Disse frister er på henholdsvis mindst 15 og 10 dage og bevirker, at det er meget vanskeligt for virksomheder fra andre medlemsstater at deltage i sådanne udbudsforretninger. Direktiverne for de klassiske sektorer giver, i modsætning til forsyningsvirksomhedsdirektivet, kun mulighed for at forkorte fristerne i et begrænset udbud eller et udbud efter forhandling i hastende tilfælde, hvor det er praktisk umuligt at benytte de normale frister. Dette betyder, at hasteproceduren kun må benyttes i undtagelsestilfælde. På baggrund af ovenstående synes ordregiverne ikke at behandle den som sådan.

3.20 Et tilsvarende og alvorligere problem foreligger i de forholdsvis hyppige tilfælde, hvor indkøberne fastsætter frister for deltagelse i udbudsprocedurene, som er kortere end de minimumsfrister, der er fastsat i direktiverne. Det er indlysende, at denne handlemåde, som er i klar modstrid med gældende regler, er en alvorlig hæmsko - for ikke at sige en total hindring - for en reel konkurrence mellem de interesserede leverandører.

e) Udvælgelses- og tildelingskriterierne

3.21 En femte type problemer vedrører de kriterier, ordregiverne benytter til at kontrollere ansøgernes egnethed i udbudsprocedurene, nemlig udvælgelseskriterierne, og til at tildele ordrene, tildelingskriterierne.

3.22 I en række tilfælde har Kommissionen gjort indsigelse mod - og Domstolen kendt ulovligt (Transporoute-dommen¹¹) - det forhold, at ordregiverne har fastsat andre kriterier for ansøgernes tekniske formåen end dem, der er udtømmende opregnet i direktiverne. Det er desuden blevet konstateret, at i forbindelse med bestemte udbudsprocedurer blev ansøgernes egnethed vurderet på basis af bestemmelser, der ikke kunne betragtes som udvælgelseskriterier.

3.23 Desuden har det vist sig i praksis, at selv om Domstolen klart har tilkendegivet, at der skal skelnes skarpt mellem udvælgelsesfasen og tildelingsfasen, og at de regler og kriterier, der benyttes i de to faser, som følge heraf ikke må sammenblandes (Beentjes-dommen¹²), fortsætter mange ordregivere med i tildelingsfasen at tage hensyn til forhold, der vedrører udvælgelseskriterierne, hvilket i nogle tilfælde kan føre til, at en ordre ikke tildeles det bud, der forekommer at være det bedste i forhold til den udbudte kontrakt, men budet fra den ansøger, der har mere erfaring eller større finansiel vægt end de øvrige. Tilsvarende problemer forekommer, når indkøberne, i visse tilfælde på basis af nationale bestemmelser, der strider mod EU-retten, benytter tildelingskriterier, der ikke har noget at gøre med de kriterier, der er fastsat i direktiverne, og som følge heraf er uacceptable. De tilfælde, hvor tildelingskriterierne uden nærmere præcision bygger på regionale, sociale eller miljømæssige aspekter, er typiske eksempler på dette problem¹³.

B. Problemerne i forbindelse med situationer, der ikke falder ind under direktivernes anvendelsesområde

3.24 Regelsættet om offentlige indkøb bygger på et sæt af regler og principper, herunder især principperne om ikke-forskelsbehandling, lige behandling, gennemsigtighed og gensidig anerkendelse. Som Domstolen har understreget det (dommen i sagen Kommissionen mod Italien¹⁴), har direktiverne blot til formål at garantere en effektiv håndhævelse af disse principper, men det er indlysende, at principperne i kraft af deres art gælder for enhver situation, der vedrører offentlige indkøb og lignende kontrakter, især kontrakter, der ikke er omfattet af direktiverne. Nedenfor beskrives en række eksempler på situationer, der forekommer særlig markante.

¹¹ Dom af 10.2.1982 i sag 76/81, Sml 1982. s. 471.

¹² Se fodnote 9.

¹³ Disse forhold behandles nærmere i kapitel 5.

¹⁴ Se fodnote 10.

a) Koncessionskontrakter og lignende kontrakter

3.25 Med henblik på anlæggelse og/eller drift af store infrastrukturer samt levering af visse tjenesteydelser gør ordregiverne i højere og højere grad brug af retlige instrumenter som koncessionskontrakter og lignende kontrakter eller andre former for tildeling af særlige eller eksklusive rettigheder. Selv om disse instrumenter hyppigt har deres baggrund i de budgetbegrænsninger, ordregiverne er underlagt, tilgodeser de samtidig deres ønske om en bedre forvaltning af de pågældende servicefunktioner. En lang række projekter inden for de transeuropæiske net er eksempler herpå¹⁵. Under alle omstændigheder drejer mange af de klager, Kommissionen modtager, sig om koncessionskontrakter, lignende kontrakter eller andre instrumenter for tildeling af særlige eller eksklusive rettigheder.

3.26 De ordregivende myndigheder synes at være af den opfattelse, at EU-retten ikke gælder for indgåelsen af denne type kontrakter eller rettigheder, og i mange tilfælde træffer de ikke de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre gennemsigtighed og fri konkurrence. I realiteten skal de ordregivende myndigheder i denne type situationer overholde bestemmelserne i EF-traktaten, specielt reglerne om fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser samt de grundlæggende principper som ikke-forskelsbehandling, lige behandling, gennemsigtighed og gensidig anerkendelse. Desuden skal medlemsstaterne ifølge bygge- og anlægsdirektivet overholde offentliggørelsesreglerne, hvis de gør brug af koncessionskontrakter om offentlige bygge- og anlægsarbejder. Efter Kommissionens opfattelse er denne manglende overholdelse af de fundamentale principper i traktaten uacceptabel, fordi den hindrer det indre marked i at fungere efter hensigten. Den hindrer ligeledes liberaliseringen af offentlige indkøb (eller lignende særlige rettigheder) og bringer derved store økonomiske interesser i fare.

3.27 I et fremtidsperspektiv og med henblik på at øge liberaliseringen yderligere kunne det overvejes at udarbejde regler for særlige former for udbudsprocedurer, hvorved der via en koncessionsordning kan tildeles eneret til udførelse af offentlige tjenesteydelser. Sådanne regler skulle - samtidig med at muligheden for at tildele en eneret, når en sådan er nødvendig for at videreføre en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, bevares - have til formål at lette nye aktørers, offentlige såvel som private, adgang til kontrakter om offentlige tjenesteydelser og tilføre de eksisterende aktører en virksomhedsdynamik, der i højere grad tilgodeser brugernes behov. Derved ville medlemsstaterne få mulighed for til borgerne at vælge de mest effektive udbydere af offentlige tjenesteydelser, såvel med hensyn til rentabiliteten som med hensyn til kvaliteten. Hvad angår landbaserede transportydelser, har Kommissionen allerede i grønbogen "Borgernes transportnet"¹⁶ foreslået, at denne fremgangsmåde benyttes.

b) Offentlige indkøb, der er mindre end beløbsgrænserne i direktiverne

3.28 De procedurer, der er fastsat i EU-direktiverne, gælder kun for offentlige kontrakter, hvis anslåede værdi overstiger de fastsatte beløbsgrænser. Nogle ordregivere mener, at offentlige kontrakter, der ikke når op på disse beløb, ikke er underlagt nogen som helst EU-bestemmelser, hvilket bevirker, at ordrer undertiden tildeles, uden at kontrakterne har været udbudt i konkurrence. Disse ordrer er ofte af stor betydning, specielt for små og mellemstore virksomheder. Ligesom det er tilfældet med koncessionskontrakter og lignende kontrakter, skal sådanne ordrer tildeles under overholdelse af bestemmelserne i EF-traktaten om frie

¹⁵ Se også kapital 5, punkt III.

¹⁶ KOM(95) 601 endelig udg. af 29.11.1995.

varebevægelser og fri udveksling af tjenesteydelser samt de grundlæggende principper om ikke-forskelsbehandling, lige behandling og gennemsigtighed, der er ledetråden herfor.

c) Ændring af reglerne midt i udbudsproceduren

3.29 Adskillige af de sager, der forelægges for Kommissionen, illustrerer den situation, hvor ordregiverne i forbindelse med tildelingen af ordrer på kontrakter til en værdi, der er højere end beløbsgrænserne i direktiverne, udviser en adfærd eller træffer beslutninger, der strider mod EU-retten, selv om den regel, der skal følges, eller det forbud, der skal respekteres, ikke udtrykkeligt fremgår af direktiverne. Dette er f.eks. tilfældet, når udbudsbetingelserne ændres radikalt midt i udbudsproceduren. F.eks. flyttede en ordregiver den fysiske placering af et bygningsværk, der skulle opføres, samtidig med at udbudsproceduren blev videreført. I et andet tilfælde besluttede ordregiveren at undlade at udføre en væsentlig del af et bygge- og anlægsarbejde. I et tredje tilfælde skete der en ændring i finansieringsvilkårene. Kommissionen har fastholdt, at disse forskellige ændringer var af afgørende betydning og måtte medføre annullering af den igangværende udbudsprocedure og iværksættelse af en ny procedure gennem offentliggørelse af en ny udbudsbekendtgørelse. I andre tilfælde er et andet problem blevet afdækket, nemlig det, at der forhandles med en eller flere ansøgere som led i offentligt udbud eller begrænset udbud. Kommissionen har her fastholdt, at sådan forhandling ikke er tilladt, fordi den strider mod princippet om lige behandling. Det skal bemærkes, at Kommissionens fortolkninger af lovgivningen er blevet bekræftet af Domstolen i dens retspraksis¹⁷. I disse situationer gælder de overvejelser, der er fremlagt ovenfor om koncessionskontrakter og kontrakter, der ligger under beløbsgrænserne, i lige så høj grad, for selv om der ikke er fastsat regler for disse situationer i direktiverne, er de dog underlagt de generelle principper i EU-retten.

C. Foreløbige konklusioner

3.30 Eksemplerne ovenfor viser, at EU-lovreglerne stadig ikke anvendes konsekvent i medlemsstaterne. Det synes derfor at være nødvendigt at forklare og præcisere de gældende regler yderligere. I denne forbindelse er tiden efter Kommissionens opfattelse nu inde til at præcisere nogle af de ovenfor nævnte punkter ved hjælp af fortolkende meddelelser og/eller retningslinjer uden at udelukke andre passende fremgangsmåder eller nye regler.

3.31 Denne situation er naturligvis ikke tilfredsstillende, fordi forsøget på at opnå en fuldstændig og kvalitetsbetonet gennemførelse af direktiverne vil være forgæves, hvis den praktiske anvendelse ikke er tilfredsstillende. Kommissionen agter ikke at indtage en passiv rolle i denne forbindelse. Nedenfor i denne grønbog (og specielt i dette kapitel og det efterfølgende) fremlægges forskellige muligheder for at sikre en bedre anvendelse af reglerne om offentlige indkøb. Det er af stor betydning for Kommissionen at vide, om de berørte kredse finder, at disse løsningsforslag vil kunne bibringe en tilfredsstillende løsning på de anførte problemer, eller om der kan tænkes andre løsningsmuligheder.

¹⁷ Se dommene i sag C-243/89, Kommissionen mod Danmark, af 22.6.1993, Sml. 1993-I-3385, og i sag C-87/96, Kommissionen mod Belgien, af 25.4.1996, endnu ikke offentliggjort.

IV. Kontrollen med anvendelsen af EU-lovgivningen

3.32 For at løse problemerne i forbindelse med gennemførelsen og anvendelsen af EU-retten og derved opfylde de tilsigtede målsætninger er det helt afgørende, at alle berørte instanser spiller deres rolle og træffer de rette dispositioner, først og fremmest med hensyn til overvågningen af og kontrollen med ordregiverne og indførelsen af muligheder for hurtigt at gribe ind for at genetablere retlig overensstemmelse. Sådanne systemer og muligheder findes allerede på EU-plan og nationalt plan, men de bør styrkes.

3.33 Medlemsstaterne og Europa-Kommissionen bør være sig deres ansvar bevidst. Medlemsstaterne skal bl.a. via kontrol- og sanktionssystemer, der er effektive i praksis og udøver en præventiv virkning (EF-traktatens artikel 5), opfylde de forpligtelser, der følger af EU-lovgivningen. Kommissionen skal på sin side i kraft af EF-traktatens artikel 155 sørge for, at medlemsstaterne overholder og udfører deres forpligtelser under behørig hensyntagen til såvel lovens bogstav som de formål, den tager sigte på at opfylde. Gennemførelsesforanstaltningerne skal forbedre overholdelsen af reglerne og give leverandørerne tillid til, at systemet fungerer efter hensigten.

A. Direktiverne om klagemulighederne

3.34 Reaktioner fra leverandørernes side er givetvis det bedste middel til at sikre, at ordregiverne benytter åbne og konkurrencebaserede udbudsprocedurer. Leverandørerne står i den bedste position til at konstatere, om gældende regler inden for offentlige indkøb overholdes eller ej, og de vil i givet fald hurtigt kunne påpege overtrædelser over for indkøberne. Undertiden korrigeres overtrædelser med det samme, når ordregiverne gøres opmærksom på dem. Hvis dette ikke sker, kan man ty til formelle klagemuligheder, der også omfatter sagsanlæg.

3.35 Med direktiverne om klagemuligheder på plads har virksomhederne i hver medlemsstat mulighed for at indbringe en klage vedrørende overtrædelser fra indkøbernes side af direktivernes bestemmelser for de nationale domstole - eller for instanser, hvis afgørelser kan appelleres til de nationale domstole. Direktiverne om klagemuligheder stiller krav om, at de pågældende retter skal have kompetence til at træffe beslutning om foreløbige foranstaltninger (der f.eks. har til formål at suspendere en udbudsprocedure), til at udtale sig om, hvorvidt udbudsprocedurerne er i overensstemmelse med reglerne, og om nødvendigt annullere eller lade annullere ulovlige afgørelser, til at forlange bestemte betingelser i udbudsforretningen ophævet og til at tilkende skadeserstatning. I betragtning af rækkevidden af de klagemuligheder, der står til leverandørernes disposition, skulle disse klagemuligheder være den sikreste måde at beskytte deltagerne i udbudsforretninger på.

3.36 Leverandørerne skal gives alle nødvendige oplysninger om de rettigheder, som direktiverne om klagemulighederne giver dem mulighed for at udøve i forbindelse med udbudsprocedurer i andre medlemsstater. Kommissionen har til hensigt at udsende en vejledning, der skal informere virksomhederne om, hvilke klagemuligheder der foreligger i andre medlemsstater i tilfælde af overtrædelse af reglerne, herunder hvilke procedurer der findes, hvordan man anvender dem, og hvilken ret til skadesløsholdelse skadelidte leverandører eventuelt måtte have. I denne forbindelse skal der også henvises til, hvilke muligheder Domstolens seneste retspraksis frembyder, hvis enkeltpersoners rettigheder trædes under fode som følge af overtrædelser fra medlemsstaternes side af EU-retten (se ovenfor punkt 3.8).

B. De rette sanktioner

3.37 Et vigtigt element i de nationale myndigheders iværksættelse af de retlige rammer for offentlige indkøb er, at der foreligger de rette sanktioner. I sin meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om betydningen af sanktioner¹⁸ pegede Kommissionen på offentlige indkøb som en af de sektorer, hvor muligheden for at indføre et system med fælles sanktioner kunne overvejes med det formål at fastholde konsekvensen i lovgivningen, idet det ville kunne være skadeligt for denne politiks effektivitet, hvis de sanktioner, der blev bragt i anvendelse af forskellige medlemsstater i tilfælde af overtrædelse af EU-lovgivningen, var forskellige. Rådet pegede ligeledes i en resolution af 29. juni 1995 om sanktioner i forbindelse med overtrædelse af EU-retten¹⁹ på betydningen af dette spørgsmål. Det opfordrede Kommissionen til at sørge for, at EU-lovgivningen gennemføres effektivt, herunder også for så vidt angår sanktioner, og til i givet fald at indføre bestemmelser om sanktioner i sine fremtidige forslag. Rådet har desuden bedt medlemsstaterne om at yde aktiv støtte til EU's initiativer på dette felt.

3.38 Kommissionen er foruroliget over, at anvendelsen af direktiverne om klagemuligheder i praksis kan variere betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat og undertiden endda inden for én og samme medlemsstat. Dens opmærksomhed er også blevet henledt på de betydelige forskelle, der findes mellem medlemsstaterne med hensyn til bl.a. klagerens pligt til at fremlægge bevis for overtrædelse for at kunne få erstatning og erstatningsbeløbets størrelse. I visse tilfælde har domstolene kun tildelt den vindende part et rent symbolsk beløb. I andre har klageren fået tildelt et beløb svarende til de udgifter, han har haft til udarbejdelse af sit bud (disse udgifter kan være betragtelige, men en godtgørelse af disse udgifter udgør på ingen måde en fuldstændig erstatning for det tab, som en mistet ordre udgør). Kommissionen opfordrer medlemsstaterne og de øvrige berørte parter til at fremsætte deres bemærkninger til effektiviteten af de foreliggende klagemuligheder i medlemsstaterne og de forskelle, der måtte være i anvendelsen af sanktioner. Den ønsker ligeledes at indhente bemærkninger til forpligtelsen til at fastsætte en fuldstændig erstatning af det lidte tab i alle tilfælde samt til spørgsmålet om, hvorvidt tildelingen af en skadeserstatning af en afskrækkende størrelse, der går videre end det lidte tab, vil være ønskelig.

C. Klagerne

a) På EU-plan

3.39 Kommissionen behandler i sin egenskab af traktatens vogter de klager, den modtager fra virksomheder, der føler at have lidt skade, og søger at finde løsninger på de problemer, der rejses. En lang række sager har på denne måde kunnet bilægges ved Kommissionens mellemkomst, uden at sagerne er blevet forelagt for Domstolen. Når imidlertid Kommissionen befinder sig i en sådan situation, at den er nødt til at forelægge sagen for Domstolen, viser erfaringen, at overtrædelsesproceduren i EF-traktatens artikel 169 ikke kan garantere, at situationen korrigeres hurtigt og effektivt. Selv om Kommissionen har sat sig for at fremskynde sine egne interne procedurer, kan de forskellige stadier i den procedure, der leder frem til en dom afsagt af Domstolen (som i første række omfatter en åbningsskrivelse til den implicerede medlemsstats myndigheder og dernæst en begrundet udtalelse), vare i op til 3 år og i nogle tilfælde endda længere især på grund af vanskeligheden ved at få de nødvendige oplysninger i tide. Inden for offentlige indkøb er så langvarige procedurer ofte ensbetydende med manglende effektivitet.

¹⁸ KOM(95) 162 endelig udg. af 3.5.1995.

¹⁹ EFT nr. C 188 af 22.7.1995, s. 1.

3.40 Som Kommissionen har fremført i sin udtalelse "Styrkelse af den politiske union og forberedelse af udvidelsen" som led i regeringskonferencen, er den af den opfattelse, at midlerne at sikre, at EU-retten anvendes, skal effektiviseres, specielt når de vedrører det indre marked. Kommissionen har ligeledes givet udtryk for, at Domstolens rolle burde styrkes, specielt hvad angår fuldbyrdelsen af dens domme.

3.41 Med henblik herpå har visse kommentatorer tilkendegivet, at forskellige muligheder kunne undersøges for at nå dette mål. En af mulighederne var at tildele Kommissionen mere effektive undersøgelsesbeføjelser end dem, den råder over på nuværende tidspunkt, og som lægger en kraftig dæmper på dens effektivitet og reaktionshastighed på området for offentlige indkøb. Det system, der hviler på forordning (EØF) nr. 17/62 om konkurrence, kan være et godt eksempel på denne tilgangsvinkel. Visse iagttagere har ligeledes overvejet at udvide anvendelsen af de procedurer og kontrolmidler, der er fastsat i forordning (Euratom, EF) 2185/96²⁰ om beskyttelse af de Europæiske Fællesskabers finansielle interesser til samtlige offentlige indkøb. Disse bestemmelser finder anvendelse på offentlige indkøb, der implicerer EU-finansiering, så som ordretildelinger inden for rammerne af de transeuropæiske net, struktur- og samhørighedsfondene eller aftaler, der indgås med tredjelande (se kapitel 5).

b) På nationalt plan

3.42 Kommissionen har hverken de nødvendige ressourcer eller oplysninger til at afsløre og løse hvert eneste tilfælde af overtrædelse af EU-reglerne på hele EU's område. Af praktiske grunde skal de problemer, virksomhederne kommer ud for, derfor for størstedelens vedkommende løses på nationalt plan. Det er dog indlysende, at Kommissionen ikke vil tøve med at gribe ind, hvis det viser sig nødvendigt for at bevare konsekvensen i EU-regelsættet om offentlige indkøb. Kommissionen bekræfter ligeledes, at den er fast besluttet på at udfylde sin rolle fuldt ud i forbindelse med anvendelsen af lovgivningen, specielt med henblik på at bilægge tvister i tilfælde, hvor store økonomiske interesser og/eller vægtige retlige spørgsmål er involveret.

3.43 Kommissionens vilje til at lægge stor vægt på en fuld og effektiv anvendelse af reglerne om offentlige indkøb på nationalt plan kan allerede ses afspejlet i visse medlemsstater. Således har Sverige f.eks. lagt kontrollen med sine ordregivere i hænderne på en uafhængig myndighed. Erfaringen synes at vise, at denne myndighed ikke blot behandler klager, men også indlægger sig fortjeneste ved alene via sin eksistens at forhindre at der opstår situationer, der fører til klager; den reducerer derved den potentielle arbejdsbyrde for de nationale domstole og EU-institutionerne. Med henblik på at forbedre kontrollen med anvendelsen af reglerne på nationalt plan kunne det være interessant at overføre denne erfaring til andre medlemsstater.

3.44 For at være effektive (og opnå ry for at være det) skal myndigheder af denne art være reelt uafhængige og have beføjelse til at tvinge indkøberne til at rette enhver form for procedurefejl. Deres samlede bidrag skal dog ikke i første række bedømmes efter, hvor mange fejl de har afsløret, men efter, hvilke forbedringer de giver anledning til at indføre i udbudsprocedurerne. Myndigheder af denne art vil kunne spille en helt afgørende rolle i forbindelse med at forbedre udbudssystemet: de kunne give nyttig rådgivning til indkøberne, kontrollere kontraktindgåelsesmetoden med henblik på at effektivisere denne og sørge for, at der findes en obligatorisk indberetningsordning, således at medlemsstaterne får indsendt alle de nødvendige statistiske oplysninger til Kommissionen. Desuden kunne det være nyttigt at

indføre en regelmæssig informationsudveksling mellem de tilsvarende organer. Der kunne således opbygges et permanent administrativt netværk mellem medlemsstaterne. Indførelsen af sådanne myndigheder må ikke berøre den nuværende fordeling af beføjelser, hverken Kommissionens som vogter af traktaten eller de nationale domstoles, der især i kraft af direktiverne om klagemuligheder har til opgave at beskytte virksomhedernes rettigheder. Enhver konflikt, der måtte opstå mellem Kommissionen og disse myndigheder, skal bilægges af Domstolen, som i henhold til EF-traktatens artikel 164 skal varetage en ensartet fortolkning og en korrekt anvendelse af EU-retten.

3.45 Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at overveje at oprette og udpege en uafhængig myndighed af denne art. Efter Kommissionens opfattelse vil eksisterende institutioner i visse tilfælde kunne udfylde denne funktion. Denne myndigheds opgaver kunne for så vidt indgå som et led i de opgaver, der varetages af en medlemsstats revisionsret eller en tilsvarende myndighed, der reelt og ubestridt er uafhængig. Kommissionen vil lægge særlig vægt på alle de implicerede parter reaktion på ideen om at udpege uafhængige nationale myndigheder inden for offentlige indkøb. Den opfordrer alle berørte medlemsstater til at iværksætte et pilotprojekt med henblik på at afprøve, om et sådant system er realisabelt.

D. De øvrige måder at bilægge tvister på

a) Attestering

3.46 I forbindelse med vurderingen af foranstaltninger, der vil kunne sikre en bedre anvendelse af de gældende regler, bør to procedurer, attestering og mægling, efter Kommissionens opfattelse undersøges nærmere. De to procedurer forefindes allerede i direktivet om klagemuligheder inden for forsyningssektoren, men har ikke hidtil været bragt i anvendelse.

3.47 De ordregivere, der benytter den bedste indkøbspraksis og indfører sunde interne procedurer, har størst chance for at få det størst mulige udbytte af det nugældende EU-system. Af den grund åbnes der i direktivet om klagemuligheder inden for forsyningssektoren mulighed for, at der kan indføres en attesteringsordning, hvorunder ordregivere kan lade deres udbudsprocedurer undersøge af et uafhængigt attesteringsorgan, som har til opgave at kontrollere, at procedurerne er i overensstemmelse med direktivet og tager sigte på en rationel brug af offentlige midler. Ligesom det er tilfældet for en finanskontrol, udføres denne undersøgelse af et uafhængigt, kvalificeret og autoriseret organ. Direktivet om klagemuligheder inden for de klassiske sektorer indeholder ikke en tilsvarende bestemmelse.

3.48 For at kunne opnå en attest for god indkøbspraksis kan ordregiverne dokumentere, at de benytter procedurer, der erfaringsmæssigt er i overensstemmelse med reglerne. Selv om en undersøgelse af den hidtidige praksis ikke giver nogen absolut garanti med hensyn til fremtidige kontrakter, giver attesten ordregiveren en vis tillid til, at hans procedurer er hensigtsmæssige. Ved at offentliggøre attesteringen i De Europæiske Fællesskabers Tidende ville man kunne bidrage til at overbevise potentielle leverandører om, at det er umagen værd at afgive bud, fordi ordregiveren har dokumenteret, at han benytter en åben og konkurrencebaseret indkøbspraksis. De ordregivere, der accepterer de fastsatte normer og efterlever dem, vil derefter nyde godt af et bredere udvalg af leverandører og mere konkurrencedygtige tilbud og dermed opnå den bedst mulige kvalitet til prisen.

3.49 I overensstemmelse med et mandat fra Kommissionen til de europæiske standardiseringsorganisationer CEN og CENELEC blev der godkendt en europæisk atterteringsstandard i juni 1995²¹. Det påhviler nu medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at atterteringsorganerne kan blive udpeget og påbegynde deres arbejde. Det er Kommissionen meget magtpåliggende, at ordregiverne inden for forsyningssektoren gør brug af attertering. I betragtning af de fordele, atterteringsprocedurerne indebærer, er det desuden Kommissionens opfattelse, at det ligeledes vil være hensigtsmæssigt at lade tilsvarende bestemmelser gælde for ordregiverne uden for forsyningssektoren, og det er Kommissionens ønske, at der finder en debat sted om dette spørgsmål. Endvidere overvejer Kommissionen som en prioriteret opgave at anvende en atterteringsordning på de ordregivere, der indgår kontrakter, der delvis finansieres af EU's fonde (se kapitel 5 nedenfor).

b) Mægling

3.50 Det er altid at foretrække, at konflikter bilægges i mindelighed. Direktivet om klagemuligheder inden for forsyningssektoren indeholder i denne sammenhæng bestemmelser om en mæglingsprocedure, hvorunder leverandørerne og ordregiverne enes om at undersøge og bilægge de konflikter, der måtte opstå mellem dem med hensyn til anvendelsen af EU-retten, ved at gøre brug af uafhængige mæglere. I de tre år den har eksisteret, er denne procedure imidlertid ikke blevet benyttet en eneste gang. Dette kan til dels have sin forklaring i, at leverandørerne og ordregiverne ikke har tilstrækkelig oplysning om, hvordan denne procedure fungerer. Kommissionen ønsker, at der indledes en debat med medlemsstaterne, erfarne mæglere, ordregiverne og virksomhederne om, hvordan mæglingsproceduren kan forbedres, og hvordan den kan gøres mere tilgængelig og anvendelig.

V. Spørgsmål

1. Har De nogen bemærkninger til, hvor effektivt direktiverne gennemføres i medlemsstaterne? Hvad er efter Deres opfattelse årsagerne til de vanskeligheder, medlemsstaterne støder på i forbindelse med gennemførelsen?
2. Kan De tilslutte Dem den liste over problemer i forbindelse med anvendelsen af EU-lovgivningen, der fremlægges? Findes der andre typer af forkert anvendelse, der bør opføres på listen? Er der efter Deres opfattelse andre årsager til de anførte anvendelsesproblemer end dem, der påpeges i teksten?
3. På hvilke punkter bør de gældende regler efter Deres opfattelse forklares og belyses nærmere i fortolkende meddelelser eller retningslinjer?
4. Hvor effektive er klagemulighederne i medlemsstaterne? Kan De konstatere forskelle i anvendelsen af klageadgangen og sanktioner inden for én og samme medlemsstat eller mellem forskellige medlemsstater af en sådan karakter, at de har betydning for det indre markeds funktion på dette område? Hvis dette er tilfældet, bør der i så fald træffes foranstaltninger?
5. Ville skadeserstatninger, der overstiger det lidte tab, være nyttige?

²¹ EN 45503 standarden, offentliggjort af CEN/CENELEC den 24.1.1996

6. Mener De, at Kommissionen, for mere effektivt og hurtigere at kunne udøve sin kontrol med overholdelsen af EU-retten, skal råde over mere effektive undersøgelsesbeføjelser end dem, den råder over på nuværende tidspunkt, f.eks. som dem, der er fastsat i forordning nr. 17/62 om konkurrence?
7. Hvis der oprettes uafhængige tilsynsmyndigheder i hver enkelt medlemsstat, vil dette kunne forbedre udbudssystemet og fremme en effektiv gennemførelse af reglerne? Bør Kommissionen på EU-plan indføre samarbejdsmekanismer mellem sådanne uafhængige instanser for at fremme en ensartet anvendelse af reglerne om offentlige aftaler og en mere ensartet adgang til offentlige kontrakter for alle?
8. Er De enig i, at en attesteringsordning bør fremmes som et effektivt middel til at garantere sunde udbudsprocedurer? Skal brugen af attesting udvides til også at omfatte ordregiverne uden for forsyningssektoren? Hvis ja, hvordan gøres dette bedst (kunne det f.eks. ske på frivillig basis)?
9. Hvad er efter Deres opfattelse årsagen til, at mæglingsproceduren i direktivet om klagemuligheder inden for forsyningssektoren endnu aldrig har været i brug?

4. BEDRE ADGANG TIL KONTRAKTER OM OFFENTLIGE INDKØB - **OPFØLGNING, OPLYSNING, UDDANNELSE, EDB-PROCEDURER**

Nu hvor de retlige rammer er på plads, bør ordregiverne og leverandørerne udnytte de muligheder, de giver, og opnå de størst mulige fordele af dem. Opfølgningen af kontrakterne har på den ene side til formål at indsamle de nødvendige oplysninger for at vurdere den økonomiske virkning af den gældende ordning og give leverandørerne mulighed for at analysere, hvad der særligt karakteriserer efterspørgslen inden for offentlige indkøb i hele EU. På den anden side udgør den forudsætningen for, at Kommissionen kan udøve en samlet kontrol med anvendelsen af regelsættet. Oplysning og uddannelse kan på afgørende vis bidrage til at sikre optimale forhold i henseende til effektiviteten og omkostningerne i indkøbsprocedurerne. Det kan imidlertid konstateres, at mange indkøbere tilsyneladende ikke har et nøje kendskab til deres retlige forpligtelser, og at leverandørerne, især de små og mellemstore virksomheder, tilsyneladende ofte ikke er opmærksomme på, hvor stort et potentiel offentlige indkøb udgør. Det er netop på disse områder, at mulighederne inden for oplysning og uddannelse bør udnyttes i fuldt omfang. Takket være uddannelse kan fortærskede tænke- og handlemåder ændres i retning af en indkøbskultur, der er præget af gennemsigtighed og åbenhed i valget af leverandør samt af den højeste kommercielle standard. Oplysning er drivkraften i effektiviseringen, og hvis kvaliteten i denne forbedres, vil ordregiverne og leverandørerne lettere kunne udnytte de muligheder, der findes. Hvis vi retter blikket fremad, vil edb-procedurer komme til at spille en nøglerolle i forbindelse med at øge gennemsigtigheden og udvide adgangen til kontrakter om offentlige indkøb.

I. Opfølgningen af offentlige indkøb

4.1 Kontrollen med, at reglerne anvendes korrekt, skal suppleres med en løbende opfølgning af offentlige indkøb, så man har nøje kendskab til, hvilke økonomiske realiteter der ligger til grund for indgåelsen af kontrakterne. EU-reglerne, som er forholdsvis homogene, finder anvendelse på kontrakter, der bliver mere og mere forskelligartede. Behovet for en opfølgning er særlig stort, når der er tale om offentlige tjenesteydelseskontrakter, som ikke har været underlagt EU-reglerne særlig længe. Opfølgningen inden for dette område kunne f.eks. have til formål regelmæssigt at indhente oplysning om, hvorledes denne type kontrakter klassificeres i henhold til bilag IA og IB i direktiv 92/50/EØF, og hvad der karakteriserer ordregivernes adfærd på dette felt. For at opfølgningen skal kunne give et billede af den økonomiske virkning af EU-reglerne om offentlige indkøb, skal den dels tage udgangspunkt i en analyse af konkurrencen og de priser, der betales af ordregiverne, og dels i en bedre forståelse af efterspørgslens omfang og struktur og behovet for information om udbuddet. På dette grundlag vil det være muligt at vurdere, i hvor høj grad det nuværende system tilgodeser ordregivernes og virksomhedernes behov.

4.2 Kommissionen agter at indføre et system for vurdering af den økonomiske virkning af offentlige indkøbskontrakter, og den er for øjeblikket i færd med at undersøge, hvorledes der til dette formål kan sikres en optimal udnyttelse af de data, der indsamles fra forskellige kilder (daglig offentliggørelse af udbud, TED-databasen, Eurostat). Konkret skulle denne opfølgning munde ud i, at der udarbejdes prisindikatorer for en repræsentativ kurv af goder, som indkøbes af de enheder, der er underlagt EU-reglerne. Som allerede nævnt er det kun, hvis ordregiverne vælger de bedst kvalificerede og mest konkurrencedygtige leverandører, at de vil være i stand til at tilbyde offentligheden en bedre service.

4.3 Kommissionen bekræfter på ny sit faste forsæt om løbende at overvåge, at EU-direktiverne overholdes i overensstemmelse med traktatens principper. Med henblik herpå skal den økonomiske opfølgning også bane vej for markedsanalyser inden for specifikke sektorer i alle medlemsstater. På grundlag heraf vil Kommissionen systematisk kunne indkredse de sektorer, der frembyder problemer, og derved føre mere konsekvent tilsyn i stedet for blot at reagere på individuelle klager. Databaserne (herunder den daglige offentliggørelse af udbud, TED-databasen) er et værdifuldt middel til at indsamle, analysere og formidle information og vil kunne spille en nyttig rolle i forbindelse med kontrollen af regelanvendelsen. Endvidere er der blevet indført et system med periodisk kontrol med de mest graverende tilfælde af manglende offentliggørelse af udbudsbekendtgørelser. På grund af det enorme antal offentlige indkøbskontrakter, der indgås (og indkøbernes store antal og forskelligartethed), er det dog umuligt for Kommissionen at føre detailtilsyn på egen hånd. Dette gælder især tilsynet med, at ordregiverne giver oplysning om samtlige offentlige indkøb. I denne forbindelse vil Kommissionen gerne have forslag til, hvordan tilsynet med indkøbsprocedurerne såvel på EU-plan som nationalt plan kan forbedres. Den vil ligeledes gerne have kommentarer til, om der eventuelt er grund til at tage spørgsmålet om det europæiske observationscenters funktionsmåde op til fornyet overvejelse. Observationscentret blev oprettet inden for rammerne af Det Rådgivende Udvalg for Offentlige Aftaler med det formål at føre tilsyn med, at reglerne om offentlige indkøb anvendes korrekt af ordregiverne i medlemsstaterne, men centret er aldrig blevet fuldt funktionsdygtigt. Det er dog på ingen måde meningen, at centret skal udvikle sig til at blive et kontor for teknisk assistance eller et agentur. Idéen om en krydskontrol kan også tænkes udnyttet på fornuftig vis i denne forbindelse.

II. Oplysning

4.4 Oplysning er, uanset om den vedrører de gældende retsregler, forskellige offentlige indkøb eller konstaterede uregelmæssigheder og vanskeligheder, et afgørende element, der gør det muligt at sikre, at indkøbsprocedurerne forløber under optimale forhold med hensyn til fairness, effektivitet og omkostninger.

a) Bedre læselighed af de retlige rammer

4.5 Det er af afgørende betydning, at bestræbelserne på at indføre en bedre indkøbspraksis i forbindelse med offentlige indkøb støttes af fremskridt i gennemsigtigheden og formidlingen af information. Kommissionen har allerede taget forskellige skridt til at forbedre informationsformidlingen, såvel kvalitativt som kvantitativt, om de EU-regler, der definerer leverandørernes rettigheder og ordregivernes forpligtelser. Selv om alle EU-direktiverne vedrørende offentlige indkøb er blevet samlet og udgivet i ét bind, vil reglerne selv være nemmere at forstå, hvis hvert direktiv blev kodificeret, hvorved alle de bestemmelser, der gælder for offentlige indkøb inden for en bestemt sektor, blev samlet på ét sted. For offentlige varekøbs- og bygge- og anlægskontrakter samt offentlige kontrakter inden for forsyningssektoren er der ved direktiv 93/36/EØF, direktiv 93/37/EØF og direktiv 93/38/EØF opnået en formel kodifikation. Det er dog ikke sikkert, at der kan foretages en formel kodifikation, hver gang der ændres i et direktiv inden for offentlige indkøb. Hvis dette er umuligt, kan andre muligheder overvejes.

4.6 For at gøre det nemmere at forstå reglerne om offentlige indkøb har Kommissionen givet tilsagn om at offentliggøre en række vademecummer (fortolkende meddelelser), der giver forklaringer og præciseringer af en række spørgsmål i forbindelse med anvendelsen af direktiverne. Nogle af disse vademecummer vil være en ajourføring af det, der blev udsendt for

første gang i 1987 (nemlig om bygge- og anlægsdirektivet og varekøbsdirektivet), og de øvrige redegør på tilsvarende vis for tjenesteydelsesdirektivet og forsyningsvirksomhedsdirektivet. Kommissionen kan ligeledes bekræfte, at den agter at udsende vejledninger om de nationale klageprocedurer og de muligheder, leverandørerne råder over for at gøre deres rettigheder gældende.

b) Formidling af bekendtgørelser

4.7 Det er af stor betydning at give oplysning om de gældende regelsæt, men det er af lige så stor betydning, at leverandørerne råder over de nødvendige oplysninger til at afgive bud. For at kunne udnytte de muligheder, offentlige indkøb indebærer, er det afgørende, at man råder over pålidelig og lettilgængelig information. Der offentliggøres imidlertid mere end 130 000 udbudsbekendtgørelser hvert år i S-udgaven af De Europæiske Fællesskabers Tidende, så det er ikke nogen let opgave for leverandørerne i denne masse at udvælge de udbud, der måtte interessere dem. Kommissionen er klar over, at det er vanskeligt at udsende en sådan mængde information på gennemsigtig vis ved hjælp af papirudgaven af EFT. Der overvejes derfor at omlægge offentliggørelsessystemet på en sådan måde, at det bliver muligt at eliminere papirudgaven.

4.8 Kommissionen har allerede gennemført en markedsundersøgelse blandt abonnenterne på S-udgaven af EFT og TED-databasen for at få et klarere billede af, hvordan indholdet og præsentationen af oplysningerne kan forbedres. Undersøgelsen viste, at kun en lille del af abonnenterne foretrækker den nuværende offentliggørelsesmåde frem for de øvrige mulige offentliggørelsesmåder. Hovedparten af abonnenterne ville foretrække, at informationen forelå på World Wide Web eller på CD-ROM med søgningsmuligheder. Man kunne desuden forestille sig, at der kunne tegnes selektivt abonnement på S-udgaven, så brugerne kun modtager oplysning om de offentlige indkøb, der måtte interessere dem. Selv om forbedringer af denne art formentlig ville gøre udbudsforretninger mere åbent tilgængelige for virksomhederne, bør man være mere ambitiøs og søge at opnå, at hvert skridt fremad i teknologien giver sig udslag i en forbedret adgang til information.

4.9 Endvidere giver kvaliteten af udbudsbekendtgørelserne i dag ofte anledning til problemer. Selv om der ifølge adskillige direktiver er pligt til at beskrive kontraktgenstanden ved henvisning til CPA-nomenklaturen (den aktivitetstilknyttede produktklassifikation) eller CPC-nomenklaturen (FN's centrale produktnomenklatur), er det kun meget få ordregivere, der benytter dem. Dette har bekostelige følger for den europæiske skatteyder. Kommissionen har udarbejdet et fælles glossar til beskrivelse af kontraktgenstanden i forbindelse med offentlige indkøb (CPV-glosaret), der har form af en liste med koder inspireret af CPA-nomenklaturen, men som er tilpasset de særlige behov, der gælder inden for udbudsprocedurer. En revideret udgave af CPV-glosaret²² er for nylig blevet udsendt sammen med en henstilling²³, der opfordrede ordregiverne til at benytte glosaret, så kontraktgenstanden fra kompetent hold kan defineres ved brug af CPV-koderne. Hvis brugen af CPV-glosaret kunne udvides til at gælde for samtlige ordregivere, ville udbudsprocedurerne inden for EU vinde i gennemsigtighed, og skatteyderne ville nyde godt af de store besparelser, som ville følge i kølvandet på forenklingen af offentliggørelsesprocessen, ikke mindst hvad angår oversættelsesarbejdet til de elleve officielle sprog. I denne forbindelse ønsker Kommissionen at få oplyst, om alle berørte parter finder det hensigtsmæssigt at gøre brugen af CPV-glosaret obligatorisk. En anden løsning

²² EFT nr. S 169 af 3.9.1996

²³ EFT nr. L 222 af 3.9.1996

kunne være at fakturere de ordregivere, der ikke benytter CPV-glosaret og de standardiserede edb-blanketter til beskrivelse af kontraktgenstanden, for udgifter af en størrelse, der modsvarer ekstraomkostningerne ved at behandle de af dem fremsendte udbudsbekendtgørelser.

III. Uddannelse

4.10 Den traditionelle praksis inden for offentlige indkøb vil ikke kunne ændres, hvis ikke der sker en ændring i den administrative kultur bort fra de alt for snævre relationer med de nationale leverandører og hen imod gennemsigtige og ægte forretningsmæssige forhold, hvor dørene står åbne for andre bydende, og hvor den primære drivkraft er at opnå det bedste kvalitets-/prisforhold. Det er ikke utænkeligt, at den bedste - og mindst udgiftskrævende - måde at gøre dette på er at lægge vægt på en uddannelsesindsats vedrørende reglerne for indgåelse af offentlige indkøbskontrakter og den praksis, der anbefales på dette felt. Nogle regeringer synes dog at mene, at der her er tale om dyr luksus, og de midler, der afsættes til denne type uddannelse, er de første til at blive beskåret i perioder med stramme budgetter. Imidlertid er forholdet det, at man ikke kan opnå fuldt udbytte i form af effektivitet og omkostningsbesparelser via de nye teknikker inden for offentlige indkøb, f.eks. edb-procedurene for indberetning og indgåelse af kontrakter, hvis de ansvarlige inden for offentlige indkøb ikke forstår at bruge dem.

4.11 Der er dog opløftende tegn på, at dette er ved at ændre sig. Den aktuelle diskussion om at forbedre den europæiske konkurrenceevne lægger stadig større vægt på livslang uddannelse og anvendelse af erhvervede færdigheder. Inden for offentlige indkøb er der behov for en endnu større indsats til fremme af en systematisk og målrettet uddannelse af de ansatte, så de får de fornødne værktøjer til at sikre effektive udbudsprocedurer.

4.12 Uanset hvor presserende behovet er, er det illusorisk at tro, at en fasttømret praksis kan ændres fra den ene dag til den anden. En optimal politik inden for offentlige indkøb forudsætter, at man er sig fuldt bevidst, hvad søgningen efter de højeste forretningsmæssige standarder reelt indebærer. Af den grund finder Kommissionen, at tiden er inde til at tage skridt til at fremme uddannelsen af de ansvarlige inden for offentlige indkøb for at give dem den nye kompetence, de har behov for, og hjælpe dem til bedre at forstå den nye rolle, som de vil skulle spille. Hvis der skal ske en reel forandring, skal der iværksættes et uddannelsesprogram for hele EU, der sigter mod at give en oplæring i den bedste praksis inden for offentlige indkøb, og som ikke er begrænset til en simpel punktuell uddannelse. Områder som anvendelse af informationsteknologier inden for offentlige indkøb og informationsudveksling om den bedste praksis kunne være omfattet af denne uddannelse. Et sådant uddannelsesprogram forudsætter deltagelse af mange aktører såsom Kommissionen, medlemsstaterne, de nationale institutioner inden for sektoren, virksomhederne, universiteterne og de højere læreanstalter samt andre interesserede parter.

IV. Edb-procedurer for indgåelse af kontrakter

4.13 De nuværende udbudsprocedurer bygger på traditionel administrativ praksis og traditionelle kommunikationsmidler, nemlig i hovedsagen et system for indberetning og formidling af bekendtgørelser samt afgivelse af bud på papir. Takket være fremskridtene inden for edb og telekommunikation er det fremover ikke længere nødvendigt at gøre som tidligere, og det er på tide at rette blikket inden for EU-politikken for offentlige indkøb fremad og sikre, at denne kommer til at nyde godt af de muligheder, informationsteknologierne frembyder. På

kort sigt vil de nye teknologier give mulighed for at indføre edb-procedurer for indsendelse af udbudsbekendtgørelser og viderebringelse af information til leverandørerne. På længere sigt vil telekommunikation og edb-systemer kunne revolutionere den måde, hvorpå offentlige kontrakter indgås. Man kunne forestille sig, at der udvikles et "elektronisk marked", hvor leverandørerne i elektroniske kataloger kunne annoncere deres varesortiment og de priser, de kan levere til, hvorved indkøberne kunne sammenligne priser og salgsvilkår, inden de bestiller de varer, de søger, til den laveste pris. I sidste ende vil alle drage fordel af elektronikkens indmarch i sektoren for offentlige indkøb; i forhold til det nuværende system baseret på papir vil procedurerne blive mere gennemsigtige, mere åbne over for en dialog med leverandørerne og betydeligt mere effektive.

4.14 EU kan ikke tillade sig at sakke agterud på dette felt. I henstillingerne til Det Europæiske Råd i rapporten fra Bangemann-Gruppen²⁴ stod offentlige indkøb opført som et af de områder inden for den offentlige sektor, hvor informationsteknologierne burde bringes i anvendelse som en førsteprioritet. Rapporten foreslog, at mindst 10% af alle ordregivere skulle tage edb-udbudsprocedurer i brug inden for 2-3 år. To år senere står det klart, at der er behov for en vedvarende indsats på alle niveauer for at nå dette mål. I 1995 rettede deltagerne på G7-konferencen om informationssamfundet en appel til den private sektor om at tage initiativer på dette område og gav tilsagn om at støtte bestræbelserne på at udbygge informationsnettene og levere nye informationstjenester.

a) Den aktuelle situation

4.15 Inden for offentlige indkøb er det specielt inden for procedurerne for indsendelse og formidling af udbudsbekendtgørelser, at det er mest på sin plads at indføre informationsteknologier. Ifølge EU-direktiverne skal ordregiverne offentliggøre udbudsbekendtgørelser i S-udgaven af EFT. S-udgaven er allerede på mere end 300 sider hver dag, og det ventes, at den vil blive endnu mere omfangsrig inden for de kommende 12 måneder. Det er derfor ikke overraskende, at leverandørerne har visse vanskeligheder med at udvælge de bekendtgørelser, der interesserer dem. Systemet bør derfor simpelthen effektiviseres og gøres enklere at anvende.

4.16 Der er allerede sket store fremskridt. TED-databasen er blevet oprettet for ti år siden og er for nylig blevet ajourført via indførelsen af mere brugervenligt programmel, det fælles glosar inden for offentlige indkøb (CPV-glosaret) og adgang til Internet. Andre forbedringer er på bedding²⁵.

b) Elektronisk indberetning

4.17 De disponible teknologier giver store muligheder for at øge gennemsigtigheden, nedbringe driftsomkostningerne og forkorte fristerne. For at give disse muligheder konkret form har Kommissionen iværksat et ambitiøst program med betegnelsen SIMAP (informationssystem for offentlige indkøb), der trækker på de erfaringer, man har gjort med TED-databasen, og omfatter en lang række forskellige projekter. Formålet med systemet er mest umiddelbart at øge kapaciteten i det nuværende offentliggørelsessystem, så det uden problemer kan behandle det stadig stigende antal udbudsbekendtgørelser, der skal

²⁴ "Europa og det globale informationssamfund" - anbefalinger til Det Europæiske Råd på Korfu, Bruxelles, 26.5.1994.

²⁵ Se ligeledes punkt 4.7-4.9.

offentliggøres. SIMAP skal give mulighed for at give bedre information om udbudsforretningerne inden for en kortere frist; dette ville være et fremskridt, som, ud over at det har fået hastekarakter (på grund af den hastige vækst i antallet af offentliggjorte bekendtgørelser), synes at være af afgørende betydning, hvis man skal opnå større gennemsigtighed i udbudsprocedurene i EU. Ved hjælp af SIMAP vil det blive muligt at forbedre opfølgningen og analysen af kontrakterne samt opnå en bredere informationsudveksling, hvorved leverandørerne lettere kan finde frem til de kontrakter, der interesserer dem.

4.18 Inden for rammerne af SIMAP er der blevet iværksat en række pilotprojekter med deltagelse af et begrænset antal offentlige indkøbere og informationsleverandører. Projekterne drejer sig primært om indkøbernes elektroniske fremsendelse af udbudsbekendtgørelser til EFT og TED-databasen og tilvejebringelse af online-adgang for leverandørerne til de relevante oplysninger. Hvis pilotprojekterne bliver en succes - de første resultater er opmuntrende - vil de kunne videreudvikles og danne grundlaget for et funktionsdygtigt elektronisk indberetnings- og informationsformidlingssystem, som alle berørte parter inden for EU kunne få adgang til (via en elektronisk kiosk for udbudsbekendtgørelser dækkende hele EU).

4.19 Via systemet vil ordregiverne kunne fremsende deres udbudsbekendtgørelser ad elektronisk vej og ikke længere i papirform. Det afgørende spørgsmål om, hvordan man går over fra papir til elektronisk forsendelse, mangler endnu at blive løst. Via de seneste ændringer i de relevante retsakter er der allerede foretaget de tilpasninger, der er nødvendige for at give mulighed for elektronisk fremsendelse af udbudsbekendtgørelserne. I første omgang, og igennem en årrække, vil papirsystemet og det elektroniske system komme til at eksistere side om side. Det skal nu vurderes, om disse ændringer kan ske på frivillig basis, eller om det er nødvendigt via lovkrav at tvinge ordregiverne til at fremsende deres bekendtgørelser ad elektronisk vej. I sidstnævnte tilfælde skal det desuden afgøres, om kravet i første række kun skal gælde centraladministrationen og forsyningssektoren, inden det udvides til at gælde for de øvrige sektorer. Den elektroniske fremsendelse af udbudsbekendtgørelserne vil også kunne forkorte fristerne for videregivelse af information og med tiden måske også fristerne for afgivelse af bud. Kommissionen vil gerne modtage bemærkninger vedrørende dette spørgsmål.

c) Elektronisk formidling

4.20 På grund af den stadige vækst i antallet af offentliggjorte udbudsbekendtgørelser og fremskridtene inden for elektronisk offentliggørelsesteknik er det klart, at papirversionen af S-udgaven af EFT med tiden vil blive afløst af en elektronisk version. Markedsundersøgelsen blandt abonnenterne bekræftede, at størstedelen af dem foretrak, at informationen forelå på World Wide Web, og at mange var interesseret i en CD-ROM. Et CD-ROM-projekt er allerede i støbeskeen, og det er hævet over enhver tvivl, at diverse forbedringer i TED-databasen, f.eks. indførelse af adgang via Internet, ville gøre den mere attraktiv.

4.21 Antallet af abonnenter på S-udgaven af EFT ligger for øjeblikket på ca. 13 000; der er al grund til at formode, at dette kun er en ringe andel af de potentielt interesserede leverandører. Der bør derfor udarbejdes en elektronisk version eller en online-version for at tiltrække nye abonnenter og for at afløse den papirversion, de nuværende abonnenter modtager, og som bliver mere og mere besværlig at benytte.

4.22 Når disse afløsningssystemer én gang er driftsklare og har vundet abonnenternes accept, vil bestemmelserne om offentliggørelsespligt i S-udgaven af EFT i papirform kunne ændres via en henvisning til elektroniske midler, så papirudgaven gradvis kan afskaffes i takt med, at den går af brug.

4.23 På grundlag af resultaterne af markedsundersøgelsen overvejer Kommissionen derefter kun at offentliggøre korte resuméer af udbudsbekendtgørelserne i en meget tyndere S-udgave af EFT, og de fuldstændige oplysninger vil kun foreligge på en database, som desuden vil kunne fås på CD-ROM og via Internet. Den undersøger ligeledes muligheden for kun at udarbejde databaseversionen eller kun at videregive oplysninger via tredjemand med behørig autorisation.

4.24 Kommissionen udbeder sig alle berørte parter, medlemsstaternes, ordregivernes og leverandørernes reaktion og kommentarer til de forskellige muligheder, der er behandlet ovenfor.

d) Et fuldt edb-baseret udbudssystem

4.25 De teknologiske muligheder går langt videre end forholdsvis simple applikationer som elektronisk transmission og formidling af udbudsbekendtgørelser. På lang sigt ligger edb-fremtiden inden for offentlige indkøb selvsagt i et fuldt edb-baseret udbudssystem. Anvendelsen af elektroniske procedurer kan ikke blot udvides til at opfylde alle de krav, direktiverne stiller på nuværende tidspunkt (f.eks. offentliggørelseskravet), men også på langt mere gennemgribende vis i forbindelse med alle de øvrige faser i indgåelsen og opfyldelsen af offentlige indkøbskontrakter. Således vil et fuldt edb-baseret system kunne varetage formidlingen af udbudsbetingelserne og ansøgernes afgivelse af bud samt den informationsudveksling, der finder sted under kontraktens opfyldelse (bl.a. fakturering og betalinger). Det skal dog bemærkes, at disse anvendelser i modsætning til offentliggørelsen af udbudsbekendtgørelser ikke hører direkte under Kommissionens kompetence, men hører under den kommercielle frihed, ordregiverne og leverandørvirksomhederne har. Kommissionen agter dog naturligvis at holde sig tæt knyttet til udbygningen af disse anvendelser, fordi de uden tvivl vil få væsentlig betydning for EU-reglerne inden for offentlige indkøb, og man må ikke se bort fra den reelle fare, der er for, at uforenelige nationale systemer kommer til at skabe nye alvorlige hindringer for den interne (og eksterne) samhandel.

4.26 Det system, der indføres, skal være fleksibelt, så det kan møde den udfordring, der består i at følge med den løbende udvikling inden for offentlige indkøb. Direktiverne om offentlige indkøb indeholder ingen bestemmelser, der specielt omhandler informations-teknologien, så de eksisterende regler vil hver gang, det er muligt, blive fortolket på en sådan måde, at de kan tilpasses eventuelle nyskabelser. Selv om Kommissionen opererer med den hypotese, at der ikke vil blive foreslået ændringer i retsreglerne for offentlige indkøb, kan det dog ikke udelukkes, at udviklinger af teknisk art inden for bestemte områder alligevel gør det nødvendigt at fremlægge specifikke lovforslag, forudsat at de ikke tilsidesætter de grundlæggende principper i det nuværende system. Elektroniske udbudsprocedurer kunne være et sådant område.

e) Erfaringerne uden for EU²⁶

4.27 Selv om det endnu ikke står klart, hvordan informationsteknologierne inden for de kommende år vil blive integreret i sektoren for offentlige indkøb, kan man dog henvise til visse betydningsfulde eksempler. Således har den amerikanske regering lagt formidlingen af information om udbudsbekendtgørelser i hænderne på et dusin private selskaber, som har fået autorisation hertil og har opbygget såkaldte tillægstjenestenet. Disse net giver fremragende oplysning om mulighederne for at deltage i udbudsforretninger i USA og udlandet. Et tilsvarende engagement fra den private sektors side kan konstateres i Canada. I betragtning af hvor stor kommerciel værdi data om offentlige indkøb har, kunne den private sektor også i Europa være interesseret i sådanne oplysninger, også selv om EU's flersprogethed kunne lægge en bremse på denne udvikling. I denne forbindelse vil Kommissionen sætte pris på enhver form for interessetilkendegivelse fra virksomheder fra den private sektor. Det bør overvejes, hvordan man kan forbedre den disponible information om potentielle vareleverandører og tjenesteydere, samt hvordan den private sektor vil kunne tilskyndes til at stille den nødvendige infrastruktur til rådighed, så de forretningsmæssige relationer med ordregiverne sker ad elektronisk vej. Disse spørgsmål kræver nøje overvejelse fra alle berørte parter side, ikke mindst med henblik på at fastlægge rammerne for et samarbejde om udviklingen af de nødvendige værktøjer og tjenester.

4.28 Indførelsen af edb i udbudsforretninger er et globalt fænomen. Alle EU's vigtigste handelspartnere har allerede igangsat ambitiøse programmer for integreret elektronisk adgang til information om offentlige indkøbskontrakter og generel anvendelse af edb-procedurer inden for offentlige indkøb. Som en lang række af de senere års spændende nyskabelser er disse udviklinger på én gang berigende og truende. Blandt de muligheder, de frembyder, kan nævnes den større udbredelse af information om offentlige indkøb, idet avanceret programmel nu giver leverandørerne mulighed for, uanset hvor de befinder sig geografisk, at få alle de oplysninger, de ønsker, ved blot at trykke på en knap. Blandt de truende elementer kan nævnes, at det kan befrygtes, at nationale politiske hensyn og interesser vejer for tungt i regeringernes overvejelser. Dette kunne medføre, at der indføres systemer, der er teknisk uforenelige og derved besværliggør kommunikationen, hvorved man umuligt ville kunne opnå de forventede fordele af edb-baserede udbudsprocedurer. Med støtte fra Kommissionen har Komitéen for Offentlige Indkøb under Verdenshandelsorganisationen (WTO) - der behandler spørgsmål vedrørende anvendelsen af GPA-aftalen om offentlige indkøb - indledt en undersøgelse af spørgsmålet om anvendelse af informationsteknologi inden for offentlige indkøb. Industrien har også opfordret til at undersøge mulighederne for at etablere et kompatibelt elektronisk indkøbssystem mellem EU og USA. Disse drøftelser i WTO-Komiteen har også til formål at tilvejebringe enighed om kompatible systemer i alle de lande, der har undertegnet aftalen. De afgørende spørgsmål vedrørende definitionen af internationalt anerkendte standarder og tekniske procedurer vil således blive behandlet i dette forum.

f) Konklusion

4.29 Efter at have analyseret reaktionerne på denne grønbog agter Kommissionen at udsende et orienterende dokument om edb-baserede udbudsprocedurer, der især vil tage højde for overvejelserne om elektronisk handel og informationssamfundet. Med hjælp fra medlemsstaterne skulle formålet hermed være at udarbejde et handlingsprogram, der fastlægger, i hvilken retning disse edb-procedurer skal udvikles inden for de kommende fem år.

²⁶

Se ligeledes kapitel 6.

V. Spørgsmål

1. Lægges der tilstrækkelig vægt på opfølgningen af anvendelsen af udbudsreglerne som et middel til at undgå problemer og spore eventuelle overtrædelser? Er der forslag til, hvordan EU's og medlemsstaternes kontrolsystemer kan forbedres? Bør idéen om en grænseoverskridende kontrol forfølges videre, f.eks. i form af idéen om et europæisk observationscenter, der skal vurdere, i hvor høj grad kontrakter indgås i overensstemmelse med udbudsreglerne?
2. Det er af afgørende betydning at tage skridt til at effektivisere kontrolprocedurerne i forbindelse med offentlige indkøb. Hvilke skridt (krydskontrol, offentliggørelse af de opnåede resultater, præmier osv.) kunne tages på nationalt plan?
3. Er De tilfreds med de oplysninger, der foreligger fra Kommissionens og medlemsstaternes side om offentlige indkøb? Ville det efter Deres opfattelse være nyttigt med et nyhedsbrev, der regelmæssigt rapporterede om den seneste udvikling på dette område og gav stødet til en udveksling af synspunkter og erfaringer på EU-plan?
4. Hvilke andre informationskilder findes der på nuværende tidspunkt? Hvilke statistiske oplysninger kunne imødekomme et behov for oplysning og gennemsigtighed?
5. Inden for rammerne af reglerne om beskyttelse af de finansielle interesser findes der allerede lovbestemmelser om en pligt for medlemsstaterne til at indberette tilfælde af svindel eller uregelmæssigheder. Disse forpligtelser finder allerede anvendelse på offentlige indkøb med EU-finansiering. Kunne et sådant system udvides til at omfatte alle offentlige indkøb?
6. Har Deres medlemsstat taget uddannelsesinitiativer på dette område (i bekræftende fald, beskriv disse nærmere)? Er man tilstrækkelig opmærksom på de uddannelser, der drejer sig om anvendelse af informationsteknologi inden for offentlige indkøb?
7. Er der behov for, at der udarbejdes et EU-program til fremme af uddannelse om og generel anvendelse af den bedste praksis inden for udbudsforretninger? Hvilken form skulle det i givet fald have og hvilken varighed? Hvordan kan det sikres, at medlemsstaterne, branchens folk, universiteterne og virksomhederne deltager fuldt ud i et sådant program?
8. Hvilke forbedringer bør der foretages i S-udgaven af De Europæiske Fællesskabers Tidende og TED-databasen?
9. Vil elektroniske procedurer for indberetning og formidling af udbudsbekendtgørelser betyde en effektivisering af udbudsprocedurerne og gøre disse mere tilgængelige for leverandørerne? Vil elektroniske procedurer medvirke til at liberalisere offentlige indkøb?

10. Hvordan ansporer man bedst ordregiverne til at fremsende deres udbudsbekendtgørelser ad elektronisk vej (frivilligt eller via lovkrav)? Hvilke incitamenter kunne komme i betragtning i denne forbindelse?
11. Hvilke faktorer spiller efter Deres opfattelse en afgørende rolle for at det fulde potentiel i elektroniske udbudsprocedurer udnyttes? Hvilken rolle bør henholdsvis Kommissionen, medlemsstaterne, ordregiverne, leverandørerne og programmelproducenterne spille i denne sammenhæng?
12. Er den private sektor interesseret i informationstjenester om offentlige indkøb i EU?
13. Bør det være en højprioriteret opgave at indlede drøftelser med EU's vigtigste handelspartnere med henblik på at nå til enighed om at indføre elektroniske udbudssystemer, der er teknisk kompatible?

5. OFFENTLIGE INDKØB OG DE ØVRIGE EU-POLITIKKER

Politikken inden for offentlige indkøb har en positiv indflydelse på de øvrige EU-politikker. Gennem den lettere adgang til udbudsforretninger åbner den for eksempel nye potentielle afsætningsmuligheder for SMV. Disse virksomheder støder dog fortsat på visse vanskeligheder i forbindelse med at deltage fuldt ud i udbudsforretninger. Kommissionen fremlægger her foranstaltninger, som vil kunne forbedre situationen.

Inden for standardiseringsområdet har Kommissionen planer om i samarbejde med virksomhederne at intensivere indsatsen for, at standardiseringsorganerne udarbejder europæiske standarder, som skal anvendes i udbudsbetingelserne, og som baner vej for en reel liberalisering af offentlige indkøb.

De betydelige finansielle forpligtelser, der er nødvendige for at realisere de transeuropæiske net, lettes af udbudsprocedurene i direktiverne, der sikrer investorerne en acceptabel rentabilitet. Kommissionen er rede til at afklare lovrammerne på dette område, hvis det skulle vise sig nødvendigt for at sikre et partnerskab mellem den offentlige og den private sektor på dette felt.

Hvis EU-udbudsreglerne anvendes korrekt, sikres det desuden, at EU-midlerne fra strukturfondene og de regionale fonde anvendes på den mest effektive måde. I denne forbindelse foreslår Kommissionen en række foranstaltninger, som sikrer, at udbudsreglerne i højere grad overholdes i forbindelse med indgåelse af kontrakter, der er medfinansieret af disse fonde. Grønbogen beskriver ligeledes forholdene for så vidt angår kontrakter, der indgås af EU-institutionerne eller af tredjelande, der nyder godt af EU-midler.

Retsreglerne om offentlige indkøb kan desuden medvirke til at opfylde målsætningerne inden for social- og miljøpolitikken. I dette kapitel beskrives de muligheder, direktiverne frembyder på dette område. Til opfølgning af den debat, denne grønne bog ventes at sætte i gang, agter Kommissionen at undersøge, hvorledes sociale og miljømæssige aspekter bedre kan integreres i regelanvendelsen.

Endelig vil Kommissionen hilse ethvert initiativ velkommen, der tager sigte på at skærpe konkurrencen om forsvarskontrakter, så der skabes en europæisk identitet inden for sikkerheds- og forsvarspolitikken, og den europæiske industris konkurrenceevne samtidig styrkes.

I. SMV

5.1 De fleste større virksomheder har nu høstet betydelig erfaring med at deltage i udbudsforretninger i udlandet. De står generelt i en god position til at indhente oplysninger om udbudsforretninger og har tilstrækkelig erfaring til at deltage i dem. De fortsætter ofte med at afgive bud via deres datterselskaber eller konsortier, hvor det ledende selskab kommer fra den samme medlemsstat som ordregiveren. Direkte tildeling af en kontrakt i en anden medlemsstat sker kun i begrænset omfang. Dette gælder ligeledes for de små og mellemstore virksomheder (SMV), som har flere vanskeligheder på grund af deres størrelse. Selv om det fremgik af en undersøgelse, der blev gennemført i 1994 af EU-Rådgivningskontorerne blandt SMV²⁷, at der

²⁷ Undersøgelse blandt mere end 140 SMV i tolv medlemsstater af virkningerne af det indre marked. Se pressemeddelelse fra Kommissionen IP(95) 364 af 10.4.1995.

rent faktisk var virksomheder, der havde vundet kontrakter i andre medlemsstater, er der tale om isolerede tilfælde, der ikke danner basis for en generalisering.

5.2 En større deltagelse fra SMV's side i udbudsforretninger er imidlertid nødvendig, i betragtning af deres betydning for EU-økonomien, som er, at SMV tegner sig for over 65% af omsætningen i den private sektor i EU. Hvis deltagelsen var større, ville der blive dannet en kerne af SMV, der kunne udnytte de muligheder, liberaliseringen af offentlige indkøb frembyder, ikke blot inden for EU, men også i de lande, der er omfattet af GPA-aftalen om offentlige indkøb (se kapitel 6), og samtidig ville dette give SMV mulighed for med tiden at yde et større bidrag til væksten, konkurrenceevnen og beskæftigelsen. De grundlæggende målsætninger for et indre marked inden for offentlige indkøb (udvidelse af den kreds af leverandører, som ordregiverne kan gøre brug af, og styrkelse af EU-industriens konkurrenceevne) vil ikke kunne realiseres, hvis ikke SMV også reelt har adgang til at deltage i udbudsforretninger.

5.3 På grundlag af det arbejde, der er iværksat på grundlag af de forskellige meddelelser og resolutioner om SMV og det indre marked²⁸, har det været muligt at pege på en række forhindringer, SMV er stødt på, ikke kun under udbudsprocedurerne, men også i faserne før og efter disse.

5.4 Således har SMV allerede i planlægningsfasen af deres erhvervsaktiviteter problemer med at forberede sig på en effektiv deltagelse i de udbudsforretninger, der interesserer dem. Dette skyldes vanskeligheder med at tilpasse deres aktiviteter til markedets behov, mangel på praktiske oplysninger om de kontrakter, der udbydes inden for deres sektor, mangel på uddannede medarbejdere og den fornødne tekniske ekspertise til at styre prækvalifikationsprocedurerne, specielt inden for forsyningssektoren, og i givet fald tillige udarbejdelsen af bud, problemer vedrørende opfyldelse af kravene i forbindelse med attestering af kvalitet samt det forhold, at der ofte er et for stort misforhold mellem disse virksomheders størrelse og størrelsen af de kontrakter, der er omfattet af direktiverne, og som derved skal udbydes på EU-plan. Til sidstnævnte problem skal føjes problemerne med at danne velfungerende og fordelagtige partnerskaber mellem SMV.

5.5 I selve udbudsfasen står SMV ligeledes over for en række problemer. F.eks. vanskeligheden med hurtigt at få adgang til de nødvendige oplysninger for at udarbejde bud, ikke mindst med hensyn til at finde frem til og fortolke de potentielt interessante udbudsbekendtgørelser, kontraktgenstanden, gældende retsforskrifter (herunder de nationale lovregler) samt de standarder og tekniske specifikationer, der skal overholdes. Specielt fremgår

28

Se f.eks. følgende meddelelser fra Kommissionen: KOM(90) 166 af 7.5.1990 "Fremme af små og mellemstore virksomheders deltagelse i offentlige kontrakter i Fællesskabet", SEK(92) 722 af 1.6.1992 "SMV's deltagelse i offentlige indkøb i Fællesskabet", SEK(92) 1052 af 3.6.1992 "Foranstaltninger vedrørende de industrier i EF's strukturelt svagere stillede regioner, som foretager leverancer til forsyningsvirksomhederne", SEK(92) 2214 af 18.11.1992 "Problemet med betalingsfrister i kommercielle transaktioner", KOM(93) 632 af 22.12.1993 "Optimering af det indre marked: strategisk program" og KOM(94) 207 af 3.6.1994 "Integreret program til fordel for SMV og håndværksfagene" samt Rådets resolution af 22. november 1993 om styrkelse af virksomhedernes konkurrenceevne, navnlig små og mellemstore virksomheder samt håndværksvirksomheder, med henblik på udvikling af beskæftigelsen (EFT C 326 af 3.12.1993, s. 1), Rådets resolution af 22. april 1996 om samordning af fællesskabsaktiviteterne til fordel for små og mellemstore virksomheder og håndværksfagene (EFT C 130 af 3.5.1996, s. 1) og Europa-Parlamentets beslutning af 21. april 1993 om Kommissionens meddelelse til Rådet "Et europæisk marked for underleverancer" og Kommissionens meddelelse til Rådet "SMV's deltagelse i offentlige indkøb i Fællesskabet" (EFT C 150 af 31.5.1993, s. 71).

det af en undersøgelse udført for nylig²⁹, at en for sen fremsendelse af udbudsbetingelserne fra ordregivers side udgør en reel hindring for SMV's deltagelse i udbudsforretninger, fordi det i en lang række tilfælde (mere end 50% af de undersøgte tilfælde) gør det umuligt for SMV at afgive et gyldigt bud inden for fristerne. Omkostningerne ved afgivelse af bud samt problemerne med at opnå finansielle garantier til en konkurrencedygtig rente repræsenterer ligeledes ikke ubetydelige hindringer for SMV.

5.6 Selv i forbindelse med opfyldelsen af kontrakter støder SMV på særlige problemer, f.eks. med hensyn til at opfylde den kontraktopfyldelsesgaranti, som de afgav ved kontraktens indgåelse, opnå betaling for udført arbejde eller foretagne leverancer uden forsinkelse, bilægge eventuelle tvister hurtigt og billigt og opnå tilstrækkelig beskyttelse som underleverandør.

5.7 Der er allerede taget initiativ på EU-plan til at rette op på disse problemer. Hvad informationsaspektet angår, tilbyder forskellige netværk, der er sponsorerede af EU, (bl.a. en kerne af EU-Rådgivningskontorer, der er specialiseret inden for offentlige indkøb) allerede informations- og støttetjenester i samarbejde med private konsulentfirmaer. Disse netværk, hvortil skal føjes en række lokale, sektormæssige og nationale tjenester, giver endog information om kontrakter, der ligger under beløbsgrænserne i direktiverne, samt supplerende oplysninger om visse ordregivers planlagte indkøb. Desuden letter den nye præsentation af de udbudsbekendtgørelser, der offentliggøres hver dag i EFT, opgaven for de SMV, der på denne måde får fyldestgørende oplysninger om mulighederne for at deltage i udbudsforretninger, specielt i andre medlemsstater.

5.8 Kommissionen har desuden truffet en række foranstaltninger med henblik på at give information og yde teknisk bistand til SMV i ugunstigt stillede regioner, så de kan deltage i udbudsforretninger på EU-plan. Blandt disse foranstaltninger hører PRISMA-initiativet³⁰ (forberedelse af virksomheder på det indre marked), der løb frem til 1994, og de nye SMV-initiativer³¹ og INTERREG II³², der også tager sigte på at fremme partnerskaber mellem SMV fra forskellige medlemsstater samt særuddannelsesinitiativer.

5.9 Efter Kommissionens opfattelse bør der tages andre initiativer. Kommentarer til de mulige tiltag, der overvejes i dette perspektiv og er beskrevet nedenfor, er velkomne.

5.10 Hvad angår den generelle oplysning, kunne det være nyttigt at udarbejde en praktisk vejledning, der forklarer SMV, hvorledes de forbereder sig på at deltage i udbudsforretninger, og fortolkende dokumenter om aspekter af anvendelsen af direktiverne, der har særlig interesse for SMV, f.eks. spørgsmålet om opdeling af kontrakter i delarbejder, offentliggørelsen af vejledende bekendtgørelse og problemet med fristerne for formidling af dokumentation om kontrakterne.

²⁹ EU-Rådgivningskontoret, Århus amt, "Analyse af uregelmæssigheder i udbudsbekendtgørelser offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende 1990-1993", undersøgelse forelagt for Kommissionen i 1996.

³⁰ PRISMA (91/C 33/05), EFT nr. C 33 af 8.2.1991, s. 9.

³¹ SMV-initiativer (94/C 180/13), EFT nr. C 180 af 1.7.1994, s. 10.

³² INTERREG II (94/C 180/13), EFT nr. C 180 af 1.7.1994, s. 60.

5.11 Med hensyn til informationen om specifikke kontrakter kunne det overvejes at ændre TED-databasen for i højere grad at tilgodese SMV's særlige behov. En anden mulighed ville være at udnytte Internets og World Wide Web's stigende popularitet og derved give et bredere publikum adgang til denne information. Der er intet teknisk til hinder for dette, men hvis sådanne initiativer skal blive en succes, er en vis koordination på EU-plan uden tvivl nødvendig. Desuden kunne det være hensigtsmæssigt at kræve mere gennemsigtighed fra ordregivernes side og opfordre dem til så vidt muligt at benytte CPV-glosaret og standardblanketter i udbudsprocedurene, hvilket ville lette udvekslingen af edb-data³³.

5.12 I forbindelse med forberedelserne til udbudsforretningerne er der ingen tvivl om, at større gennemsigtighed og forenkling af indkøbspraksis hos ordregiverne via uddannelse af de medarbejdere, der arbejder inden for offentlige indkøb, udveksling af embedsmænd og informationsudveksling om den bedste praksis vil bane vejen for en bredere deltagelse fra SMV's side.

5.13 I betragtning af deres størrelse vil det være nemmere for SMV at deltage aktivt på et område, der præges af en stigende internationalisering, hvis der etableres samarbejdsformer mellem virksomheder af denne type. Derfor kunne det være nyttigt at undersøge nærmere, om de europæiske økonomiske firmagrupper (EØFG) kan indrettes således, at samarbejdet mellem SMV fremmes, specielt om tværnationale offentlige indkøbskontrakter.

5.14 Et vigtigt aspekt for SMV, som direktiverne ikke direkte behandler, vedrører underleverancer. Der er grund til at minde om, at Kommissionen er blevet opfordret "til, i forståelse med medlemsstaterne, fortsat på generelt plan at virke som igangsætter og initiativtager samt at forestå samordning af foranstaltninger, der bidrager til at skabe et gunstigt klima for underleverancer"³⁴. Med henblik herpå kunne der tages skridt til f.eks. at forbedre det eksisterende databasenet, der indeholder oplysninger om underleverancer, tilskynde til, at der udarbejdes autoriserede kodekser for god praksis og udfærdiges standardkontraktbestemmelser. Med henblik på at måle underleverancers økonomiske betydning i Europa, er der, på grundlag af en fælles metodologi, udarbejdet af Eurostat, blevet gennemført nogle forsøgsundersøgelser i 10 medlemsstater. Disse undersøgelser er blevet foretaget ved underleverandørfirmaer og ordregivere inden for tre økonomiske sektorer (biler, elektronik og tekstil/beklædning) og resultaterne vil blive offentliggjort inden udgangen af 1996.

5.15 Et andet aspekt, der har stor interesse for SMV, vedrører betalingsfrister. Kommissionen har efter en bred høring vedtaget en henstilling³⁵ rettet til medlemsstaterne. I henstillingen opfordres disse til at garantere, at de ordregivere, der befinder sig på deres territorium, udviser en vis disciplin på betalingsområdet. Således fastsættes der f.eks. en frist for effektivering af betalinger samt en morarente ved for sen betaling. Medlemsstaterne skal inden udgangen af 1997 aflevere en rapport om iværksættelsen af denne henstilling. Kommissionen er dog allerede nu interesseret i at modtage reaktioner om dette spørgsmål fra de berørte kredse.

³³ Se i denne forbindelse argumentationen i kapitel 4.

³⁴ Se Rådets resolution af 26. september 1989 om udvikling af underleverancer i Fællesskabet, EFT nr. C 254 af 7.10.1989, s. 1.

³⁵ Kommissionens henstilling om betalingsfrister i kommercielle transaktioner, EFT nr. L 127 af 10.6.1995, s. 19, og EFT nr. C 144 af 10.6.1995, s. 3.

5.16 Mere generelt er det Kommissionens opfattelse, at der vil kunne sikres en reel adgang for SMV til udbudsforretninger gennem en række konkrete foranstaltninger baseret på en tilbundsående analyse af disse virksomheders behov og praktiske muligheder og ikke mindst via en udbygning af de tjenestenetværk, der ved hjælp af tilvejebringelsen af de nødvendige oplysninger, teknisk bistand og den rette uddannelse tjener til støtte for deres aktiviteter. Efter den høring, der iværksættes ved denne grønbog, er det Kommissionens hensigt at forelægge en meddelelse om de foranstaltninger, den foreslår på området.

II. Standardisering

5.17 De standarder og tekniske specifikationer, der beskriver egenskaberne ved det bygge- og anlægsarbejde, den leverance eller den tjenesteydelse, der er kontraktens genstand, spiller en afgørende rolle i bestræbelserne på at liberalisere offentlige indkøb. Hvis der benyttes nationale standarder, kan dette i høj grad begrænse udenlandske leverandørers deltagelse i udbudsforretninger. Direktiverne bestemmer i denne forbindelse, at ordregiverne, uden at dette berører medlemsstaternes obligatoriske tekniske forskrifter, for så vidt disse er forenelige med fællesskabsretten, fastsætter de tekniske forskrifter ved henvisning til europæiske standarder eller tekniske godkendelser. I direktiverne er problemet søgt løst ved at forpligte ordregiverne til at henvise til europæiske standarder, når sådanne findes. På grundlag af mandater fra Kommissionen inden for rammerne af Rådets resolution fra 1985 om en ny metode inden for teknisk harmonisering og standardisering³⁶ har de europæiske standardiseringsorganisationer (CEN, CENELEC, ETSI) udarbejdet en lang række europæiske standarder, som derefter er blevet gennemført på nationalt plan. Desuden er der i et vist antal tilfælde givet mandater i forbindelse med offentlige indkøb. Denne indsats skal øges, for endnu i dag kan det konstateres, at visse sektorer reelt er præget af en lukkethed, der primært skyldes den utilstrækkelige standardisering. Kommissionen undersøger for øjeblikket i samarbejde med erhvervslivet, inden for hvilke områder det vil være nødvendigt med nye mandater. Den modtager med interesse kommentarer fra berørte kredse om det generelle spørgsmål om standardisering og tekniske specifikationer inden for offentlige indkøb samt oplysninger om, inden for hvilke sektorer mangelen på europæiske standarder gør det problematisk at liberalisere offentlige indkøb.

III. De transeuropæiske net og transport i særdeleshed

5.18 Maastricht-traktaten bestemmer, at EU skal fremme etableringen af transeuropæiske net inden for transport-, energi- og telekommunikationssektoren. Ved at opfylde denne opgave bidrager man til at sikre en optimal udnyttelse af de muligheder, det indre marked frembyder, idet en investering i de transeuropæiske net er en investering i vor fremtid. Denne politik er af afgørende betydning for den generelle konkurrenceevne i EU-økonomien og både direkte og indirekte for skabelsen af arbejdspladser. En lang række større projekter er allerede i gang, bl.a. opførelsen af jernbane- og vejanlægget til Øresundsforbindelsen mellem Danmark og Sverige, moderniseringen af Malpensa-lufthavnen i Milano og anlæggelsen af en jernbaneforbindelse mellem Cork og Stranraer. Derimod er der kun langsomt gjort fremskridt med andre prioriterede projekter.

³⁶

Resolution af 7.4.1985, EFT C 136/1 af 4.6.1985

5.19 I en situation med stadig strammere nationale budgetter har Det Europæiske Råd understreget, hvor vigtigt det er med privat finansiering i de bestræbelser, EU udfolder for at øge investeringerne i de transeuropæiske net. Det bliver mere og mere usandsynligt, at investeringsprojekter af denne art udelukkende finansieres af de lokale eller statslige myndigheder. Disse projekter kræver massive investeringer, så der skal findes nye måder at skaffe kapital på. Talrige organisationer fra den private sektor har klart tilkendegivet, at de bliver mere og mere interesseret i at foretage store investeringer i de transeuropæiske net, og at de er villige til at gøre det ved tilførsel af risikovillig kapital, men en række hindringer mangler endnu at blive ryddet af vejen.

5.20 I sin rapport til Det Europæiske Råd i Madrid (december 1995) beskrev Kommissionen forskellige muligheder for at fjerne hindringerne for privat finansiering af de transeuropæiske net. Ud over vanskeligheden med at garantere en acceptabel rentabilitet blev også nævnt problemet med den ikke-kommercielle risiko, der følger af kursskifte i statens politik. Kommissionen er for øjeblikket ved at undersøge dette spørgsmål. Den private sektor har på sin side givet udtryk for bekymring i forbindelse med EU-reglerne for offentlige indkøb, og i visse kredse er det opfattelsen, at direktiverne kan lægge hindringer i vejen for en deltagelse fra den private sektors side.

5.21 Slutmålet med EU-direktiverne om offentlige indkøb er at skabe betingelserne for en loyal og åben konkurrence om at deltage i udbudsforretninger på det indre marked. Sigtet er at fremme og ikke hæmme den private sektors deltagelse i projekter. Efter Kommissionens opfattelse fremmer fællesskabsreglerne om offentlige indkøb den private sektors deltagelse i de transeuropæiske net, uden at det er nødvendigt, som forholdene er nu, at ændre de eksisterende lovrammer. Hvis det skulle vise sig nødvendigt at afklare retsreglerne, er Kommissionen villig til med de berørte parter at drøfte de forskellige spørgsmål, så det sikres, at der på ingen måde lægges hindringer i vejen for samarbejdet mellem den offentlige og den private sektor. Desuden har Kommissionen som anført i rapporten til Det Europæiske Råd i Madrid oprettet et særligt informationskontor om de transeuropæiske net, som kan besvare alle spørgsmål fra samarbejdspartnerne fra den private sektor.

5.22 På nuværende tidspunkt har virksomhederne peget på tre store problemer, som uden alene at have forbindelse med projekterne under de transeuropæiske net utvivlsomt har meget stor betydning på dette særlige område. Problemerne vedrører henholdsvis fasen inden indkaldelsen af bud, tildelingen af koncessionskontrakter til konsortier og brugen af udbud efter forhandling³⁷.

a) Fasen inden indkaldelsen af bud

5.23 Af frygt for en mulig overtrædelse af princippet om lige behandling har den private sektor tilkendegivet tilbageholdenhed med at gå ind i en undersøgelse eller diskussion af nogen art inden offentliggørelsen af udbudsforretningen uden at have forsikring for, at den ikke efterfølgende udelukkes fra udbudsprocedurene. Kommissionen erkender, at en teknisk dialog mellem ordregiveren og interesseret parter fra den private sektor kan være nødvendig inden offentliggørelsen af udbudsforretningen på grund af kompleksiteten i de fleste projekter - hvoraf nogle kræver løsninger, der aldrig før har været afprøvet. Hvis ordregiveren gennem konkrete sikkerhedsforanstaltninger - for såvel indholdet som proceduren - undlader at indhente eller benytte oplysninger, som ville have til følge at begrænse konkurrencen, vil princippet om lige behandling ikke blive tilsidesat.

b) Tildeling af koncessionskontrakter til konsortier

5.24 Som anført ovenfor (se kapitel 3) er en koncessionskontrakt om bygge- og anlægsarbejder den normale måde, hvorpå den private sektor på egen risiko inddrages i opførelsen og driften af infrastrukturer i samarbejde med den offentlige sektor. Kommissionen bemærker, at i henhold til EU-reglerne på dette område er det af afgørende betydning, at konsortier, der deltager på egen risiko, kan afgive bud på koncessionskontrakter vel vidende, at de vil kunne indgå kontrakt med deres partnere om de nødvendige vareleverancer og udførelse af de nødvendige serviceydelser og bygge- og anlægsarbejder. Bygge- og anlægsdirektivet indeholder bestemmelser, der gælder for tildelingen af koncessionskontrakter om opførelse af offentlige transportinfrastrukturer, og som giver det konsortium, der får tildelt ordren, tilladelse til at benytte denne fremgangsmåde.

c) Brug af udbud efter forhandling

5.25 Ved tildelingen af komplekse bygge- og anlægskontrakter og tjenesteydelseskontrakter kan der i visse tilfælde være god grund til at benytte udbud efter forhandling. I forsyningsvirksomhedsdirektivet kan ordregiverne allerede frit vælge mellem tre procedurer (offentligt udbud, begrænset udbud og udbud efter forhandling), der indebærer et forudgående udbud. Derimod er det, når der er tale om de klassiske sektorer, som det allerede er blevet fremhævet (se kapitel 3), kun muligt at gøre brug af udbud efter forhandling i en række nøje definerede og udtømmende opregnede tilfælde. F.eks. giver tjenesteydelsesdirektivet mulighed for at indgå en kontrakt ved udbud efter forhandling, hvis der er tale om en kompleks tjenesteydelse, der ikke kan specificeres tilstrækkelig præcist, specielt inden for intellektuelle tjenesteydelser. Bygge- og anlægsdirektivet tillader på sin side brug af udbud efter forhandling i visse ekstraordinære situationer, f.eks. når der er tale om arbejder, hvis art og øvrige forhold ikke giver mulighed for at fastsætte en samlet pris.

IV. Indkøb, hvori deltager EU's fonde

a) Strukturfondene og Samhørighedsfonden

5.26 Gennem de seneste to år har strukturfondene og Samhørighedsfonden deltaget med mere end 50 mia. ECU i de offentlige investeringer i medlemsstaterne. Andre 34 mia. ECU er blevet tilvejebragt via andre finansielle instrumenter (bl.a. lån fra Den Europæiske Investeringsbank og tilskud fra andre EU-finansieringskilder). Derudover har EU planer om at bruge 57 mia. ECU af EU-fondenes midler inden for de kommende to år. Det siger sig selv, at medlemsstaterne skal kunne have tillid til, at reglerne overholdes, og skal være overbevist om, at skatteydernes penge anvendes på den mest effektive måde, og at risikoen for svindel begrænses til et minimum. EU-reglerne om offentlige indkøb og reglerne om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser har en vigtig rolle at spille i denne forbindelse, idet deres anvendelse dog ikke må være forskellig afhængig af, om der er tale om kontrakter, der finansieres af nationale midler eller om indkøb, til hvilke struktur- eller samhørighedsfondenes bidrag er påkrævet.

5.27 Det nuværende kontrolsystem for strukturfondene hviler på en meddelelse fra Kommissionen til Rådet fra 1989³⁸, hvori det præciseres, at medlemsstaterne har pligt til systematisk at kontrollere, at reglerne om offentlige indkøb respekteres, og til for hver enkelt anmodning om støtte til Kommissionen at bekræfte, at dette nu også er tilfældet. Kun meget få medlemsstater har imidlertid indført en ordning med systematisk og fyldestgørende kontrol på dette område. Kommissionen kan på sin side ikke frigøre midler uden først at have fået udtrykkelig bekræftelse på, at reglerne er blevet overholdt. Er dette ikke tilfældet (f.eks. hvis udbudsforretninger ikke er blevet offentliggjort korrekt), kan finansieringen suspenderes og traktatkrænkelserprocedurer i givet fald startes. Det skal præciseres, at når der er tale om Samhørighedsfonden og, for store projekters vedkommende, EFRU, foretages der systematisk en ex ante-kontrol, når ansøgninger om tildeling af midler til medfinansiering behandles.

5.28 Kommissionen må i stigende grad forlade sig på, at medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser, ikke mindst på grund af den konstante stigning i antallet af enkeltprojekter. Problemet er blevet mere akut og kræver en løsning. Siden reformen af strukturfondene påhviler det nemlig den enkelte medlemsstat at forvalte midlerne (især udvælgelsen og opfølgningen af de finansierede projekter). Det står dog klart, at den højere grad af styring af forvaltningen af fondene skal ledsages af en øget ansvarsbevidsthed i forhold til overholdelsen af reglerne om offentlige indkøb. Det er derfor helt afgørende, at de nuværende kontrolsystemer i medlemsstaterne forbedres. Det må bemærkes, at en væsentlig diskussion foregår inden for rammerne af SEM 2000 om nødvendigheden af en øget gennemsigtighed og disciplin ved anvendelsen af strukturfondene. Konkrete forslag i så henseende vil blive forelagt på det Europæiske Råd i Dublin, hvorved det både tilstræbes at tydeliggøre visse kriterier og at styrke samarbejdet og dialogen mellem medlemsstaterne og Kommissionen inden for rammerne af et partnerskab og i de deltagendes interesse. Betingelserne for anvendelse af finansielle korrektionsmekanismer i tilfælde af svindel eller uregelmæssigheder behandles ligeledes, herunder også nettokorrektion i ekstreme tilfælde, hvor en medlemsstat vedvarende undlader at opfylde sin pligt til at føre kontrol. Arbejdet vil fortsætte i 1997. Opmærksomheden må i denne forbindelse ligeledes henledes på reglerne om gennemsigtighed, i henhold til hvilke konstaterede tilfælde af uregelmæssigheder eller svindel skal indberettes til Kommissionen.

5.29 Selv om det i sidste ende er medlemsstaterne, som er ansvarlige for forbedringen af procedurene, gør Kommissionen alt, hvad der står i dens magt for, at der etableres bedre kontrolsystemer hurtigst muligt. Uanset hvilken løsning der vælges, skal den gå videre end til blot at konstatere, hvilke specifikke problemer bestemte projekter frembyder. Målsætningen skal være at indføre et kontrolsystem, der tilfører merværdi. Begrundelse for brug af fondene, effektivitet og resultater må og skal være nøgleordene i forvaltningen af strukturfondene. Fordelene herved er indlysende: betydelige besparelser på alle niveauer, en mere effektiv anvendelse af begrænsede ressourcer, forbedring af beskæftigelsessituationen i de pågældende regioner, borgere, der i højere grad føler sig sikre på, at EU-midler anvendes på fornuftig vis, og projekter, som brugerne kan være tilfredse med. For at bevise at Kommissionen bekymrer sig om at anvende offentlige midler på forsvarlig vis og vinde opbakning i offentligheden, finder Kommissionen, at medlemsstaterne i forbindelse med hvert projekt skal tilkendegive, at de anvendte midler er blevet brugt på den bedst mulige måde.

5.30 Gennem forholdsvis beskedne ændringer i procedurerne vil man kunne forbedre selve kontrolsystemet. Man kunne f.eks. i forbindelse med hvert projekt fastsætte, at den ansvarlige nationale embedsmand undertegner en erklæring, der fastslår, at reglerne om offentlige indkøb er blevet overholdt. Denne form for erklæring, der er baseret på personlig ansvarliggørelse, er allerede i brug inden for andre områder samt i andre lande uden for EU, bl.a. USA. Den har vist sig at være et af de mest effektive midler til at opnå det bedste kvalitets-/prisforhold og bekæmpe svindel. Mere generelt kunne man forestille sig, at der blev udarbejdet en kodeks for god adfærd, som de nationale embedsmænd skulle forpligte sig til at overholde. Spørgsmålet om, hvorvidt en sådan fremgangsmåde er praktisk anvendelig, vil skulle vurderes i lyset af de forskellige nationale bestemmelser om embedsværkets status.

5.31 Idéen med individuel ansvarliggørelse er inspireret af forebyggelse. I forbindelse med forvaltningen af strukturfondene bør målet være at foregribe ud fra valgsproget om, at det er bedre at forebygge end at helbrede. Anvendelsen af attestingssystemet (se kapitel 3) på ordregivere, der modtager EU-midler, ville give mulighed for at forbedre situationen betragteligt og give en forsikring for, at modtagerne råder over systemer, der lige så godt som i den private sektor formår at dokumentere, at de anvendte midler er blevet brugt på den bedst mulige måde. Det er i vor fælles interesse. Certificering ved hjælp af en attest af, at der foreligger et effektivt ordretildelingssystem, kræver kun en mindre indsats af ordregiverne set i forhold til den fordel, som de heraf følgende store besparelser i EU-midler frembyder.

5.32 En mere vidtgående løsning ville være at lade en uafhængig myndighed (se kapitel 3) føre tilsyn med, at retsreglerne om offentlige indkøb for så vidt angår EU-fondene overholdes. Et sådant organ ville uden at gribe ind i Kommissionens kompetenceområde kunne spille en vigtig rolle ikke blot ved at føre tilsyn med de offentlige myndigheders adfærd, men også ved at vejlede dem. Disse opgaver ville også kunne tildeles en national revisionsret eller en tilsvarende uafhængig myndighed.

5.33 Forslag, der blot tager sigte på at sikre anvendelse af den gældende ordning, vil ikke kunne løse alle de foreliggende problemer. Man vil kun - permanent og strukturelt - kunne omlægge den måde, hvorpå offentlige kontrakter, hvori indgår EU-finansieringsmidler, indgås, hvis løsningerne af specifikke problemer følges op af en løbende tilpasningsproces i et nært samarbejde med medlemsstaterne. For at opnå at der sker reelle og varige ændringer, kan det måske vise sig nødvendigt at institutionalisere disse initiativer (f.eks. for at indføre ansvarliggørelsesprincippet). Dette svarer i øvrigt til ånden i og formålet med det program for "god og sund økonomisk forvaltning" (SEM 2000), der gennemføres af Kommissionen og personlige repræsentanter for medlemsstaterne som følge af den impuls i så henseende, der blev givet på det Europæiske Råd i Madrid i 1995. Denne gruppes konklusioner, der vil blive fremlagt for det Europæiske Råd i Dublin i december 1996, bekræfter hensynet til disciplin, gennemsigtighed i forbindelse med en korrekt anvendelse af midlerne og deling af ansvar.

5.34 Hvis der på nationalt plan blev gennemført forbedringer i kontrolsystemet, ville Kommissionen på sin side kunne koncentrere sin indsats om en *ex post*-kontrol af projekterne (f.eks. i nært samarbejde med den uafhængige myndighed, hver enkelt medlemsstat udpeger). Den kunne ligeledes opfordres til at foretage en undersøgelse af de kontrolsystemer, der indføres i medlemsstaterne. Derudover vil Kommissionen bestræbe sig på ved brug af informationsteknologier at forbedre informationsstrømmen mellem sine egne tjenestegrene og medlemsstaterne om de igangværende projekter.

b) Kontrakter, der indgås af EU-institutionerne eller finansieres af EU-midler

5.35 Når EU-institutionerne indgår kontrakter med henblik på varetagelse af deres almindelige drift eller iværksættelse af de forskellige politikker, EU har ansvaret for, skal de i henhold til bestemmelserne i artikel 56 i finansforordningen³⁹ opfylde de samme forpligtelser som dem, medlemsstaternes institutioner skal overholde i henhold til direktiverne om offentlige indkøb. Herudover er det kun kontrakter indgået af Rådet og Kommissionen, der er underkastet bestemmelserne i den Internationale Handelsorganisations aftale om offentlige indkøb (GPA-Aftalen om offentlige indkøb, se kapitel 6). Undtagelserne fra de forpligtelser, der følger af disse retsakter, vedrører: a) for GPA-aftalens vedkommende, kontrakter indgået som led i fødevarehjælp og b) hvad angår forpligtelserne i henhold til artikel 56 i finansforordningen, de samme undtagelser som dem, som er fastsat i direktiverne, hvortil i henhold til afsnit IX i finansforordningen skal føjes kontrakter indgået som led i ekstern støtte finansieret via EU-budgettet med undtagelse af offentlige tjensteydelseskontrakter, der er indgået i Kommissionens interesse, og som falder ind under den normale ordning. Alle disse kontrakter, der finansieres af EU-midler (det almindelige budget, EUGFL) eller inden for rammerne af EU-programmer (f.eks. PHARE, TACIS, MEDA osv.) og inden for rammerne af EUF, og som ikke er underlagt direktivernes bestemmelser, er dog naturligvis fortsat underlagt specifikke regler samt de grundlæggende principper for indgåelse af kontrakter, bl.a. principperne om gennemsigtighed og lige behandling.

5.36 Disse forpligtelser, der spænder meget vidt, er blevet præciseret i de seneste ændringer i finansforordningen og vil blive yderligere præciseret i andre ændringer, som Kommissionen agter at fremlægge for klart at afgrænse ovennævnte undtagelser og med henblik på at sikre en restriktiv fortolkning af disse. Disse skridt fra Kommissionens side indgår - i overensstemmelse med retningslinjerne i SEM 2000 programmet - som led i bestræbelserne på at forbedre den finansielle styring.

5.37 Formålet med dette regelsæt er gennem øget konkurrence at opnå en bedre udnyttelse af EU's almindelige budget og samarbejdsfondene. De berørte tjenestegrene skal derfor bestræbe sig på at anvende det i så vid udstrækning som muligt. Kommissionen vil gerne vide, om de planlagte foranstaltninger er tilstrækkelige til at sikre en rimelig adgang til de kontrakter, der indgås af EU-institutionerne, og de kontrakter, der indgås af andre institutioner eller af tredjelande på basis af EU-programmer og med støtte fra EU-midler. I den sammenhæng må tredjelande, der modtager støtte finansieret af EU-midler, i øvrigt opfordres til at påtage sig visse forpligtelser, især vedrørende kontrol på stedet med henblik på at afdække uregelmæssigheder og bedrageri, tilbageføre misbrugte midler og sanktionere uregelmæssig adfærd.

V. Offentlige indkøb og sociale aspekter

5.38 EU's socialpolitik tager sigte på at fremme et højt beskæftigelsesniveau og et højt socialt beskyttelsesniveau (EF-traktatens artikel 2), arbejdstagernes frie bevægelighed, lige muligheder for mænd og kvinder, styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed, forbedring af leve- og arbejdsvilkårene, et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, fremme af uddannelser af høj kvalitet og social integrering af handicappede og andre socialt dårligt stillede befolkningsgrupper.

³⁹ Finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget. Seneste ændring: Rådets forordning (EØF, Euratom, EKS) nr. 2335/95 af 18. september 1995 (EFT nr. L 240 af 7.10.1995).

5.39 Ordregiverne kan komme i en situation, hvor de skal iværksætte de forskellige dele af socialpolitikken ved indgåelsen af deres offentlige kontrakter, fordi offentlige indkøb faktisk kan være et betydningsfuldt middel til at lede de økonomiske aktørers adfærd i en bestemt retning. Blandt eksemplerne på denne situation kan nævnes de bindende lovmæssige forpligtelser i henseende til beskyttelse af beskæftigelsen og arbejdsvilkårene, der gælder på det sted, hvor en bygge- og anlægskontrakt udføres, eller det, der betegnes "positive foranstaltninger", d. v. s. brugen af offentlige indkøb som et middel til at nå det tilsigtede mål, f.eks. at opbygge et sikret marked for et beskyttet værksted, der ikke med rimelighed kan forventes at kunne konkurrere med normale erhvervsvirksomheder med en normal produktivitet.

5.40 I disse situationer finder de lovrammer, der dels følger af EF-traktaten og direktiverne, fortsat anvendelse. Af den grund er spørgsmålet konstant blevet rejst siden ikrafttrædelsen af direktiverne om offentlige indkøb, om og i hvor høj grad sådanne sociale målsætninger kan eller bør forfølges, når der tages højde for de specifikke begrænsninger, direktiverne pålægger for at undgå, at der rejses tvivl om selve eksistensgrundlaget for direktiverne.

5.41 Visse bestemmelser, der findes i samtlige direktiver, giver en første mulighed herfor ved at åbne for udelukkelse af entreprenører, der er blevet dømt for forhold, der har betydning for deres faglige hæderlighed, eller som i forbindelse med deres erhvervsaktiviteter har begået en alvorlig fejl. Dette gælder naturligvis også, hvis lovovertrædelsen eller den alvorlige fejl skyldes overtrædelse af en lovgivning, der tager sigte på at fremme sociale målsætninger. I disse tilfælde giver ovennævnte bestemmelser altså indirekte ordregiverne mulighed for at forfølge sociale målsætninger, idet de kan udelukke ansøgere, der ikke respekterer denne lovgivning, fra udbudsprocedurene.

5.42 En anden mulighed består i at stille som betingelse for udførelsen af tildelte offentlige kontrakter, at bestemte forpligtelser af social karakter, der f.eks. tager sigte på at fremme beskæftigelsen blandt kvinder eller beskytte bestemte kategorier af socialt dårlige stillede befolkningsgrupper, respekteres. Kontrollen med, at en sådan betingelse opfyldes, skal ske uden for udbudsproceduren (se ovennævnte Beentjes-dom samt Kommissionens meddelelse om de sociale og regionale aspekter af offentlige indkøb⁴⁰). Det siger dog sig selv, at betingelser af denne art kun er tilladt, hvis de ikke direkte eller indirekte har nogen diskriminerende virkning overfor bydende fra andre medlemsstater. Desuden skal der sikres tilstrækkelig gennemsigtighed i form af, at betingelserne skal anføres i udbudsbekendtgørelsen eller udbudsbetingelserne.

5.43 Derimod giver bestemmelserne i direktiverne på det nuværende stadium ikke mulighed for at tage sociale hensyn i den fase, hvor de bydendes eller ansøgernes egnethed skal kontrolleres på grundlag af udvælgelseskriterier, der vedrører deres økonomiske, finansielle eller tekniske formåen, eller i den fase, hvor ordren tildeles på grundlag af tildelingskriterierne, der skal svare til de økonomiske kvaliteter i den ydelse, der er kontraktens genstand. Det skal imidlertid tilføjes, at når der er tale om kontrakter til en mindre værdi end tærskelbeløbene i direktiverne, kan indkøberne indføre sociale præferencer i tildelingskriterierne, forudsat at de uden forskelsbehandling gælder for alle EU-borgere, der står i en tilsvarende situation.

⁴⁰

Kommissionens meddelelse af 22.9.1989, KOM(89) 400 endelig udg., EFT nr. C 311 af 12.12.1989.

5.44 I denne forbindelse er der grund til i første række at spørge, om der er behov for en præcisering i form af en fortolkende meddelelse angående de muligheder, der findes for de forskellige kategorier, der berøres af regelsættet om offentlige indkøb, for at opfylde EU-målsætninger og nationale målsætninger på det sociale område, og dernæst at spørge, om disse muligheder er tilstrækkelige til at opfylde behovene, eller om der skal træffes andre foranstaltninger for at sikre, at disse målsætninger opfyldes under anvendelse af EU-reglerne om offentlige indkøb, samtidig med at der sikres en loyal konkurrence.

VI. Offentlige indkøb og miljøet

5.45 Miljøpolitikken er blevet en af de vigtigste politikker på EU-plan, først ved ændringerne af EF-traktaten gennem Fællesakten og dernæst gennem Maastricht-traktaten. Mere end 200 retsakter er blevet vedtaget om bl.a. bekæmpelse af forureningen af luften, vandet og jorden, affaldsforvaltning, produktsikkerhedsstandarder, vurdering af konsekvenserne for miljøet samt beskyttelse af naturen. Desuden fastsættes det i EF-traktatens artikel 130 R, at kravene vedrørende miljøbeskyttelse skal integreres i udformningen og gennemførelsen af EU's politikker på andre områder. En række medlemsstater har på deres side udformet en meget avanceret miljøbeskyttelsespolitik.

5.46 Inden for denne bestemte sektor kan det konstateres, at medlemsstaterne (og deres myndigheder) i stigende grad inddrager miljøhensyn i deres indkøbspraksis. På grund af deres størrelse kan offentlige indkøb nemlig have meget store følgevirkninger for bestemte erhvervsaktiviteter og endog have afgørende indflydelse på bestemte produkters kommercielle udvikling. Den danske regering har således for nylig vedtaget en handlingsplan til fremme af en "grøn" indkøbspolitik. Andre medlemsstater er ligeledes i gang med at undersøge, hvilke foranstaltninger der skal træffes for at fremme indkøb af "grønne" varer og tjenesteydelser. Endvidere har OECD for nylig vedtaget en henstilling om forbedring af regeringernes resultater inden for miljøbeskyttelse⁴¹, ifølge hvilken medlemsstaterne og især de statslige myndigheder skal udforme og iværksætte en indkøbspolitik for varer og tjenesteydelser, der respekterer miljøet.

5.47 Direktiverne om offentlige indkøb giver visselig de offentlige myndigheder en vis manøvre frihed til at beskytte miljøet. I denne forbindelse vil det uden tvivl være på sin plads at præcisere, hvilke muligheder de mere generelle bestemmelser i den nuværende lovgivning giver for at tage højde for miljøhensyn, og samtidig få præciseret, hvilke begrænsninger der er herfor.

5.48 For det første kunne beskyttelsen af miljøet, ligesom de sociale aspekter, sikres via særlovgivning, der, hvis den overtrædes, medfører, at entreprenøren dømmes for en overtrædelse, der rejser tvivl om hans faglige hæderlighed, eller at det fastslås, at han har begået en alvorlig faglig fejl. I så fald giver direktiverne ordregiverne tilladelse til at udelukke enhver entreprenør, der gør sig skyldig i sådanne overtrædelser, fra udbudsprocedurene.

5.49 For det andet kunne beskyttelsen af miljøværdier inkorporeres i de tekniske forskrifter for det bygge- og anlægsarbejde eller den leverance eller tjenesteydelse, kontrakten drejer sig om, altså i de tekniske specifikationer, som indkøberen skal anføre i de generelle dokumenter vedrørende kontrakten, og som de bydende ifølge direktiverne skal overholde. Der bør gøres en ekstra indsats for at udforme europæiske standarder eller fælles tekniske specifikationer, der

⁴¹ Henstilling fra OECD's Ministerråd C (596)39 endelig udg. af 20.2.1996.

tager sigte på at inkorporere og fremme miljøaspekter, samtidig med at det skal undgås, at dette har negative følgevirkninger for det indre marked, fordi der opstilles for uensartede kriterier. Et eksempel på en sådan specifikation kan være et europæisk miljømærke, der er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Under alle omstændigheder har indkøberne allerede, som forholdene er nu, mulighed for at tilskynde virksomhederne til at gøre en aktiv indsats for miljøet ved - som det allerede er forekommet - at undlade at afvise bud omfattende produkter, der indeholder genbrugsdele eller genbrugsmaterialer, selv om disse produkters tekniske præstationer opfyldte de krav, der var stillet i udbudsbetingelserne.

5.50 For det tredje giver bestemmelserne i direktiverne under visse omstændigheder mulighed for at integrere målsætningen om miljøbeskyttelse i kriterierne for udvælgelse af ansøgere til en kontrakt. Disse kriterier tager sigte på at efterprøve ansøgernes økonomiske, finansielle og tekniske formåen og kan som følge heraf omfatte miljøhensyn alt efter, hvilken type formåen der kræves i forbindelse med en bestemt kontrakt.

5.51 For det fjerde kan miljøhensyn spille en rolle i ordretildelingsfasen ved udfindelsen af det økonomisk mest fordelagtige bud, men udelukkende i tilfælde af, at en henvisning til sådanne hensyn giver mulighed for at måle den økonomiske fordel, som selve den ydelse, kontrakten drejer sig om, direkte medfører for ordregiveren. For kontrakter, der er mindre end beløbsgrænsen for anvendelse af direktiverne, kan miljøpræferencer udgøre tildelingskriteriet, forudsat at de ikke er diskriminerende, men gælder for alle bydende fra EU-lande ud fra princippet om gensidig anerkendelse.

5.52 For det femte kan indkøberne via udførelsesbetingelser, der kontraktligt pålægges den valgte leverandør, sikre, at der tages miljøhensyn. En ordregiver kan med andre ord forlange af den leverandør, hvis bud er blevet antaget, at den ydelse, kontrakten drejer sig om, udføres under overholdelse af visse krav, der tager sigte på at beskytte miljøet. Sådanne udførelsesbetingelser må selvsagt ikke være diskriminerende eller på nogen måde indvirke på et velfungerende indre marked. Desuden skal ordregiveren sikre sig, at deltagerne i kontrakten har kendskab til, at der gælder sådanne betingelser, og dette skal ske via en angivelse heraf i udbudsbekendtgørelsen eller udbudsbetingelserne. Endelig skal kontrollen med, at den leverandør, der får tildelt ordren, rent faktisk formår at opfylde kontrakten under overholdelse af disse betingelser, ske uden for selve udbudsproceduren.

5.53 Inden for rammerne af de muligheder, der er skitseret ovenfor, vil Kommissionen meget gerne modtage tilkendegivelser fra medlemsstaterne eller ordregiverne om, hvilke erfaringer de har gjort med hensyn til at tage miljøhensyn i deres indkøb. Kommissionen har allerede i sit forslag til beslutning om revision af den femte miljøhandlingsplan angivet, at yderligere foranstaltninger kunne være nødvendige for bedre at integrere miljøhensyn i anvendelsen af fællesskabsreglerne om offentlige indkøb, samtidig med at konkurrencen respekteres.

VII. Offentlige indkøb inden for forsvaret

5.54 I 1990 androg EU-landenes forsvarsministeriers udgifter til forsvarskontrakter i alt 65-70 mia. ECU. Selv om en stor del (ca. en tredjedel) af disse indkøb i forvejen er omfattet af direktiverne om offentlige indkøb, udnyttes fordelene ved liberaliseringen af indkøb inden for denne sektor endnu ikke fuldt ud. En undersøgelse fra 1992 udført for Kommissionen om udgifterne ved, at der ikke findes et indre marked for forsvarskontrakter, herunder kontrakter om forsvarsmateriel, viste, at der kunne opnås betydelige besparelser (i 1990 i

størrelsesordenen 5-11 mia. ECU alt efter, hvilken situation der var tale om) inden for dette område. Kommissionen vil hilse det velkomment, hvis der blev taget initiativ til at skærpe konkurrencen om forsvarskontrakter, hvorved der ikke blot kunne opnås direkte besparelser, men også stordriftsfordele i kraft af, at produktionsserier kunne udvides, og den europæiske industris konkurrenceevne på forsvarsområdet med tiden kunne forbedres. Som et indlæg i denne debat har Kommissionen for nylig udsendt meddelelsen "Europas forsvarsrelaterede industri og de udfordringer, den står over for, et bidrag til indsats på europæisk plan"⁴². Eftersom forsvarsindustrien næsten udelukkende beror på ordrer fra det offentlige, behandler denne meddelelse problematikken om offentlige indkøb meget udførligt. En konkurrencedygtig europæisk industri på forsvarsområdet er desuden en afgørende forudsætning for at bevare en europæisk identitet i sikkerheds- og forsvarspolitikken, og det er derfor nødvendigt at tage højde for denne sektors særlige karakter. Dette kan foranledige visse ændringer i procedurerne i direktiverne om offentlige indkøb. Endelig kan der ikke ses bort fra de initiativer, der måtte blive taget af Den Vesteuropæiske Union (WEU) og andre tilsvarende organisationer inden for forsvarssamarbejde.

VIII. Offentlige indkøb og forbrugerpolitikken

5.55 Iværksættelsen af en effektiv politik for offentlige indkøb, der forbedrer adgangen til kontrakterne og gennemsigtigheden inden for rammerne af en øget integration i det indre marked, kan medføre væsentlige fordele for forbrugerne i form af en bedre kvalitet af de ydelser og infrastrukturer, der stilles til deres rådighed, og en højere grad af økonomisk effektivitet. I den forbindelse må det betragtes som væsentligt, at forbrugerpolitikken integreres bedre i EUs politik på området for offentlige indkøb.

IX. Spørgsmål

1. Vil det efter Deres opfattelse være nyttigt til generel orientering at udarbejde en praktisk vejledning, der over for de små og mellemstore virksomheder redegør for, hvorledes de bedst forbereder sig på at deltage i udbudsforretninger, og dokumenter, der giver en fortolkende redegørelse for de aspekter af anvendelsen af direktiverne, der er særligt interessante for SMV? Hvilke emner skulle efter Deres opfattelse uddybes nærmere i sådanne dokumenter?
2. Forskellige netværk sponsoreret af Fællesskabet giver allerede supplerende oplysninger om offentlige indkøb, specielt rettet til SMV; bør disse netværks rolle styrkes og i bekræftende fald hvordan?
3. Hvad er Deres holdning til de forskellige mulige måder (tilpasning af TED-databasen, brug af Internet, CPV-glosaret og standardblanketter), hvorpå formidlingen af oplysninger til SMV om de enkelte kontrakter kan forbedres? Er der efter Deres opfattelse andre muligheder, der bør overvejes?
4. Er de europæiske økonomiske firmagrupper (EØFG) den rette måde at fremme samarbejdet mellem SMV på, især om udbudsforretninger i andre lande?

⁴²

Meddelelse fra Kommissionen KOM(96) 10 endelig udg. af 24.1.1996.

5. Er det for at tilskynde til en større deltagelse fra SMV's side i offentlige indkøbskontrakter nødvendigt at tage yderligere initiativer på EU-plan, bl.a. hvad angår spørgsmålene om underleverancer og betalingsfrister? I bekræftende fald, hvilke initiativer? Bør det for eksempel overvejes at fastsætte obligatoriske frister for betaling, efter hvis udløb morarenter tilskrives og, i givet fald, skadeserstatning vil skulle betales?
6. Hvad er efter Deres opfattelse den bedste måde at udvikle et netværk af støttetjenester til SMV på? Hvilken type tjenester skulle et sådant netværk specielt levere?
7. I hvor høj grad har de europæiske standardiseringsorganers (CEN, CENELEC, ETSI) standardiseringspolitik, baseret på mandater fra Kommissionen, efter Deres opfattelse formået at fjerne hindringer for liberaliseringen af offentlige indkøb?
8. Hvilke produktgrupper bør gives prioritet, når der skal træffes afgørelse om nye mandater til europæiske standarder?
9. En række aspekter i forbindelse med de transeuropæiske net, som bekymrer den private sektor, er blevet behandlet i det relevante afsnit af dette kapitel. Er de præciseringer, der er givet vedrørende de gældende bestemmelser, tilstrækkelige til at fjerne denne bekymring, eller bør der udarbejdes nye, skriftlige retningslinjer for anvendelsen af direktiverne på kontrakter vedrørende de transeuropæiske net eller andre store projekter (f.eks. via en fortolkende meddelelse)?
10. Er der efter Deres opfattelse andre spørgsmål vedrørende udbudsprocedurene, som kræver en præcisering eller en løsning, for at private virksomheder kan deltage i de transeuropæiske net eller andre partnerskaber mellem den offentlige og den private sektor?
11. Bør medlemsstaterne og ordregiverne for at fremme en mere effektiv forvaltning af strukturfondene i højere grad publicere, at det er lykkedes at opnå det bedste kvalitets-/prisforhold i kontrakter om projekter, som EU har medfinansieret?
12. Vil det være nyttigt at kræve af de ansvarlige, at de skal undertegne en personlig erklæring, hvori de attesterer, at det bedste kvalitets-/prisforhold er blevet opnået i et givet projekt, og at reglerne om offentlige indkøb er blevet overholdt?
13. Hvilke andre løsninger kunne overvejes for at gøre anvendelsen af reglerne om offentlige indkøb mere effektive, når strukturfondsmidler anvendes?
14. Bør ordregivere, der modtager midler fra EU, efter Deres opfattelse tilskyndes til at underkaste sig en attesteringsprocedure for at garantere, at de anvender et effektivt udbudssystem?
15. Vil det efter Deres opfattelse være nyttigt og effektivt, hvis en uafhængig national myndighed - i nært samarbejde med Kommissionen - bistår ordregiverne i forbindelse med kontrakter, der modtager støtte af EU-midler?

16. Er de bestemmelser, der gælder for kontrakter, der indgås af EU-institutionerne, og de bestemmelser, der gælder for kontrakter, der indgås af andre organer eller af tredjelande på grundlag af EU-programmer eller med EU-midler, efter Deres opfattelse tilstrækkelige til at sikre lige adgang for alle til disse kontrakter?
17. Er der efter Deres opfattelse behov for, f.eks. i form af en fortolkende meddelelse, at der redegøres for de muligheder, som regelsættet om offentlige indkøb giver for at opfylde EU-målsætninger og nationale målsætninger på det sociale område?
18. Er disse muligheder efter Deres opfattelse tilstrækkelige til at tilgodese det eksisterende behov? Hvis dette ikke er tilfældet, hvilke initiativer kunne der efter Deres opfattelse da tages for i højere grad at sikre, at socialpolitiske målsætninger opfyldes under anvendelse af EU-reglerne om offentlige indkøb, samtidig med at der sikres en loyal konkurrence?
19. Tages der efter Deres opfattelse tilstrækkeligt hensyn til sikkerheds- og sundhedsforskrifterne på arbejdspladsen i forbindelse med udarbejdelsen af udbudsbekendtgørelser og udbudsbetingelser? Hvilke forbedringer i denne situation kan De foreslå?
20. Hvilken erfaring har De med, hvor stort et incitament der er til at indgå kontrakter, der falder ind under EU-direktiverne og drejer sig om "grønne" produkter og tjenesteydelser? Er det efter Deres opfattelse nødvendigt for Kommissionen at præcisere, hvilke muligheder der foreligger for at integrere miljøhensyn i anvendelsen af direktiverne om offentlige indkøb (f.eks. i form af en meddelelse)?
21. Er de muligheder, der foreligger, efter Deres opfattelse tilstrækkelige til at nå de tilsigtede mål? Hvis dette ikke er tilfældet, hvilke initiativer kunne der efter Deres opfattelse tages for at sikre, at der i højere grad tages miljøhensyn i forbindelse med anvendelsen af EU-reglerne om offentlige indkøb, samtidig med at der sikres en loyal konkurrence? Vil krav om brug af et økomærke i de tekniske specifikationer, der skal gives i de generelle dokumenter vedrørende offentlige indkøbskontrakter, eller krav om registrering i EU-ordninger for miljøstyring og miljørevision som et af udvælgelseskriterierne i dette perspektiv kunne betragtes som en passende foranstaltning?
22. Burde der ikke, i betragtning af manglen på konkurrence i sektoren for militært udstyr, indføres et system for offentlige indkøb sådan som visse medlemsstater ønsker det?

6. OFFENTLIGE INDKØB I TREDJELANDE

Siden ikrafttrædelsen af Verdenshandelsorganisationens nye Aftale om Offentlige Indkøb (GPA-aftalen om offentlige indkøb) er globaliseringen af offentlige indkøb godt på vej. EU-virksomhederne må og skal tage denne udfordring op. Stillet over for en mere og mere pågående international konkurrence er innovation og et internationalt udsyn afgørende forudsætninger for succes. En yderligere liberalisering af offentlige indkøb på internationalt plan må videreføres aktivt. Der må og skal føres en permanent og konstruktiv dialog med de berørte EU-kredse i forsøget på at finde nye afsætningsmuligheder og fastlægge målsætninger med henblik på senere forhandlinger. I denne forbindelse opfordrer Kommissionen medlemsstaterne og de berørte kredse til at give oplysning om samtlige de problemer, der vil kunne opstå på bestemte markeder, og fremlægge løsningsforslag, specielt om markeder, hvor der er ved at blive forhandlet liberaliseringsaftaler.

Forberedelserne af de associerede lande i Central- og Østeuropa på at indtræde i EU er fortsat en af de vigtigste prioriterede opgaver. Kommissionens hvidbog skitserer hovedlinjerne i den politik, der føres som led i det indre marked, specielt inden for offentlige indkøb. Kommissionen og medlemsstaterne har allerede udfoldet en stor indsats for at lægge fundamentet til et effektivt udbudssystem. Denne indsats skal intensiveres. Det er af allerstørste vigtighed, at der tilbydes uddannelse i den bedste praksis inden for offentlige indkøb og at nem adgang til juridisk rådgivning på dette felt sikres. I fortsættelse af dens bestræbelser for at forstærke båndene til Middelhavslandene og i overensstemmelse med aftalerne med Tyrkiet, Marokko og Tunesien, vil Kommissionen undersøge mulighederne for at hjælpe disse lande med at udvikle en konkurrencepræget praksis inden for området for offentlige indkøb.

I. **Adgang til offentlige indkøb på verdensplan - sikring af en rimelig andel til EU-landene**

6.1 Den stigende liberalisering af offentlige indkøb i EU bør i videst muligt omfang tjene som eksempel i alle de øvrige lande, så EU-virksomhederne får størst mulig fordel af de liberaliserede offentlige indkøb. EU har været hovedkraften bag den fremskredne liberalisering af offentlige indkøb med dens vigtigste handelspartnere, først gennem undertegnelsen af den første GATT-aftale om statslige indkøb i 1979, dernæst med aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) og Europaftalerne og sidst med GPA-aftalen om offentlige indkøb, der blev indgået inden for rammerne af forhandlingerne under Uruguay-runden.

6.2 GPA-aftalen trådte i kraft den 1. januar 1996. Ud over EU-landene er USA, Canada, Japan, Israel, Sydkorea, Norge og Schweiz part i aftalen. Aruba og Liechtenstein tiltrådte for nylig aftalen. Singapores tiltrædelse er undervejs. GPA-aftalen gælder for kontrakter, der indgås på de laveste niveauer i den offentlige administration (f.eks. delstater i forbundslande, provinser og byer), samt af virksomheder inden for visse dele af forsyningssektoren (elforsyning, bytransport, vandforsyning, havne og lufthavne). Mens aftalen om statslige indkøb fra 1979 kun gjaldt for varekøbskontrakter, falder offentlige bygge- og anlægskontrakter samt tjenesteydelseskontrakter ligeledes ind under GPA-aftalens anvendelsesområde. En anden afgørende forskel er, at leverandørerne nu har ret til at anfægte ordretildeling, hvis de føler at have været udsat for forskelsbehandling. Ifølge

Kommissionens skøn vil den nye GPA-aftale liberalisere offentlige indkøb til en værdi af ca. 450 mia. ECU om året, hvilket er ti gange så meget som værdien af de kontrakter, der blev liberaliseret ved aftalen fra 1979.

6.3 Et stort antal diskriminerende bestemmelser, der har været i kraft i tredjelande, og som har holdt EU-virksomheder ude fra udbudsforretninger til enorme summer, blev afskaffet i begyndelsen af i år. Nye afsætningsmuligheder har som følge heraf åbnet sig inden for f.eks. banktjenesteydelser og entreprenørvirksomhed. I USA er de fleste af de diskriminerende bestemmelser i "Buy America"-lovgivningen, hvoraf nogle går tilbage til 1930'erne, blevet afskaffet af forbundsregeringen samt i 39 af de 50 delstater (bl.a. Californien, New York, Texas, Illinois og Florida). Derved vil der blive åbnet nye afsætningsmuligheder for EU-virksomhederne til en årlig værdi af ca. 100 mia. ECU. GPA-aftalen er desuden et vigtigt skridt på vejen hen imod liberalisering af de offentlige indkøb i Sydøstasien. Japan har således accepteret, at aftalen omfatter de kontrakter, der indgås af dets 47 præfekturer, der er ansvarlige for størstedelen af de offentlige indkøb, specielt inden for byggeri og anlægsvirksomhed. I Sydkorea, hvor GPA-aftalen træder i kraft fra 1997, vil EU-virksomheder kunne afgive bud på udbud dækkende hele den offentlige sektor uden at være underlagt de obligatoriske aftaler om teknologioverførsel, kompensationskøb eller brug af lokale ressourcer, som tidligere var i kraft.

6.4 Men vi må ikke slå os til tåls med det. Selv om der er gjort store fremskridt hidtil, er samtlige begrænsninger på mulighederne for at afgive bud ikke blevet afskaffet. Heraf findes der endnu en del i lande, der har undertegnet GPA-aftalen (hvilket har foranlediget EU til at anvende gensidighedsprincippet). Desuden vil GPA-aftalen, som for øjeblikket er en plurilateral aftale, senere blive en multilateral aftale, hvilket indebærer, at yderligere et stort antal lande vil skulle tilslutte sig den. I det omfang EU's offentlige indkøb generelt er åbne for leverandører fra tredjelande, er det i EU-virksomhedernes interesse, at EU inden for rammerne af de forhandlinger, der føres med disse lande, bestræber sig på at indgå aftaler, der sikrer en total og gensidig liberalisering af udbudsforretninger.

6.5 EU's højeste prioritet vil derfor fortsat være at opnå en yderligere liberalisering af offentlige indkøb på verdensplan, først og fremmest inden for WTO's multilaterale rammer i form af en udvidelse af GPA-aftalens anvendelsesområde for de parter, der allerede har undertegnet aftalen, og i form af andre landes tiltrædelse. Det bør af princip stilles som betingelse for fremtidige ansøgere til Verdenshandelsorganisationen (WTO), f.eks. Kina og Taiwan, at de skal tiltræde GPA-aftalen om offentlige indkøb, om nødvendigt efter en overgangsperiode (Taiwan har allerede ansøgt). Kommissionen tilskynder kraftigt de nuværende medlemmer af WTO til at tiltræde GPA-aftalen om offentlige indkøb, specielt de lande, som aftalen tildeler observatørstatus. Den multilaterale tilgangsvinkel i WTO vil fortsat være den prioriterede ramme for Kommissionens indsats. Parallele forhandlinger må åbnes med henblik på at opnå en aftale om gennemsigtighed, liberalisering og klagemuligheder i forbindelse med offentlige indkøb. Slutmålet vil fortsat være national behandling og en effektiv anvendelse af mest-begunstigelses-klausulen for så vidt angår samtlige indkøb i alle de lande, der er medlemmer af WTO. For at fremme denne proces, foreslår EU ligeledes en fremskyndet revision af GPA-aftalen fra 1994, hvoigennem aftalen udvides, diskriminerende foranstaltninger og praksis elimineres og aftalen forenkles og forbedres. Man bør dog ikke se bort fra de bilaterale forhandlinger. På dette plan har Kommissionen allerede indledt forhandlinger med Schweiz og Sydkorea. Samtidig udfolder Kommissionen bestræbelser på at skaffe adgang for leverandører til EU til offentlige indkøb i Middelhavsområdet. I forlængelse af Barcelona-erklæringen, der tager sigte på at oprette et frihandelsområde mellem EU og Middelhavslandene i begyndelsen af det 21. århundrede, er der blevet indgået en

associeringsaftale med Israel, der falder ind under artikel XXIV i WTO-aftalen. Denne aftale suppleres med to andre aftaler om offentlige indkøb, der endnu ikke er blevet ratificeret, men har til formål at udvide de tilbud, der på gensidighedsbasis er blevet afgivet under GPA-aftalen om offentlige indkøb, og at liberalisere offentlige indkøb i de to signatarers telekommunikationssektorer. Med Tyrkiet er der desuden blevet indgået en aftale om indførelse af en toldunion, der indeholder bestemmelser om fremtidig liberalisering af de offentlige indkøb på gensidighedsbasis. De to associeringsaftaler med Marokko og Tunesien benytter samme fremgangsmåde.

6.6 EU-virksomhederne er allerede grundigt orienteret om de vanskeligheder, der er forbundet med at deltage i udbudsforretninger i tredjelande. Som anført i dens meddelelse om en strategi for markedsadgang⁴³, må Kommissionen, for at denne strategi skal kunne være effektiv, råde over ajourførte førstehåndsoplysninger om, hvilke problemer leverandørerne står over for i tredjelande, så den kan søge at få fjernet de hindringer, der er mest skadelige for EU's interesser. Det vil være nyttigt med konkrete eksempler baseret på de erfaringer, virksomhederne har gjort i marken. Den nye, interaktive database, der er tilgængelig på internet, gør det muligt for Kommissionen at blive informeret direkte af industrien om dens problemer med markedsadgang. For samtidigt at finde frem til, hvilke problemer der er i forbindelse med adgangen, og som et bidrag til fastlæggelsen af målsætninger for de snarlige forhandlinger med tredjelande, har Kommissionen iværksat en omfattende undersøgelse af udbudssystemerne i nitten lande i Asien, Mellemøsten og Latinamerika. Resultatet af denne undersøgelse foreligger snart. Bidrag fra europæiske erhvervskredse til denne undersøgelse vil blive hilst velkommen.

6.7 Der kan dog ikke ændres ved, at indsamling og analyse af oplysninger kun er en halv sejr. Aftalerne er kun nyttige, hvis de anvendes i praksis. Kommissionen agter derfor at tage initiativ til at sikre, at GPA-aftalen om offentlige indkøb finder anvendelse i praksis. Som en hjælp til denne opgave, støtter den sig på sit net af delegationer i tredjelande. Kommissionen opfordrer ligeledes medlemsstaterne til, om fornødent, at hjælpe med til at sikre, at deres leverandører behandles rimeligt. Skulle det blive nødvendigt, vil Kommissionen ikke tøve med at benytte høringsprocedurerne i GPA-aftalen. Fører denne procedure ikke til noget resultat, vil Kommissionen kunne blive nødsaget til at indlede WTO's procedurer til bilæggelse af tvister.

6.8 Konkurrence er dog ikke en ensrettet affære. EU og medlemsstaterne kan gøre deres til at skabe de nødvendige betingelser for, at den kan udfolde sig, men dette forudsætter endvidere, at EU-virksomhederne er rede til at konfrontere den hårde konkurrence, som leverandører fra de tredjelande, der nu er underlagt bestemmelserne i GPA-aftalen om offentlige indkøb, udsætter dem for i forbindelse med tildelingen af ordrer på EU's område. Leverandørerne bør derfor i tide søge at få det størst mulige kommercielle udbytte af GPA-aftalen med henblik på at øge eksporten til tredjelande og deres andel i de offentlige indkøbskontrakter, der indgås i disse lande. De virksomheder, der forstår at tilpasse sig den nye situation og opnå nye afsætningsmuligheder, vil logisk nok klare sig bedst, mens de virksomheder, der stiller sig tilfreds og forholder sig afventende, vil være mest sårbare.

⁴³ KOM(96) 53 endelig udg.

II. Tilvejebringelse af grundlaget for en liberalisering af offentlige indkøb i de central- og østeuropæiske lande og i Middelhavslandene

6.9 Siden ikrafttrædelsen af Europaaftalerne, der henhører under artikel XXIV i WTO-aftalen, har leverandører fra Ungarn, Polen, Den Tjekkiske Republik, Slovakiet, Bulgarien, Rumænien og Slovenien (og meget snart de baltiske stater) adgang til at deltage i udbudsforretninger i EU. Efter udløbet af en overgangsperiode på 10 år vil leverandører på EU's område tilsvarende få adgang til at deltage i udbudsforretninger i de associerede lande. Som følge heraf er det helt afgørende, at leverandørerne fra de associerede lande tager den udfordring op, som det er at deltage i udbudsforretninger i EU. For dem gælder det også om at gøre fremskridt i henseende til deres konkurrenceevne, hvis de efter udløbet af denne overgangsperiode skal kunne klare konkurrencen fra EU-virksomhederne i forbindelse med de nationale udbudsprocedurer. Sideløbende hermed vil Kommissionen i forlængelse af sine bestræbelser på at styrke forbindelserne med landene omkring Middelhavet og i overensstemmelse med aftalerne med Tyrkiet, Marokko og Tunesien undersøge, hvorledes man kan hjælpe disse lande med at udbygge en konkurrencepræget praksis inden for området for offentlige indkøb.

6.10 En af de største udfordringer, EU står over for, er at hjælpe landene i Central- og Østeuropa med at forberede deres indtræden i EU. En af de vigtigste foranstaltninger i fasen inden tiltrædelse er de central- og østeuropæiske landes forpligtelse til at bringe deres lovgivning på linje med EU-lovgivningen om det indre marked. Efter anmodning fra Det Europæiske Råd i Essen formulerede Kommissionen grundlaget for sin strategi i hvidbogen "Forberedelse af de associerede central- og østeuropæiske landes integration i Unionens indre marked"⁴⁴. Hvidbogen blev forelagt for Det Europæiske Råd i Cannes i juni 1995 og indeholder henstillinger til, hvilke lovforanstaltninger disse lande skal vedtage for at skabe de nødvendige lovrammer inden tiltrædelsen af EU. Den fastsætter, at der inden for offentlige indkøb ved lov skal fastsættes passende administrative procedurer til fremme af en liberalisering af udbudssystemet og til fremme af konkurrencen mellem leverandørerne i forbindelse med deres deltagelse i udbudsforretninger.

6.11 Åbne og konkurrencebaserede udbudsprocedurer er imidlertid et forholdsvis nyt fænomen for de fleste leverandører og ordregivere i de central- og østeuropæiske lande. At de bringer deres nationale lovgivning på linje med lovgivningen om det indre marked er ikke i sig selv nok til at fremkalde de tilpasninger, der er nødvendige for, at leverandørerne og ordregiverne kan opbygge et effektivt fungerende udbudssystem. De lovrammer, der er ved at blive indført, vil blive understøttet af en passende, målrettet teknisk assistance. De, der er ansvarlige for indkøb, skal have den rette uddannelse, så de så effektivt som muligt og på basis af en indgående forståelse af de økonomiske og finansielle følgevirkninger kan fastslå, hvilke varer og tjenesteydelser de agter at indkøbe. Denne uddannelse skal desuden forbedre deres færdigheder inden for administration og forvaltning, så de kan forvalte udbudssystemet og de kontrakter, der indgås i forbindelse hermed, på effektiv vis. Leverandørerne skal på deres side vænne sig til tanken om at levere varer og tjenesteydelser, der modsvarer forventningerne hos deres kunder i den offentlige sektor, og forbedre deres evne til at udarbejde og afgive bud.

6.12 EU yder allerede nu hjælp til de central- og østeuropæiske lande med deres første bestræbelser på at skabe fundamentet til et effektivt og åbent udbudssystem. Denne værdifulde hjælp tager især sigte på at udarbejde de rette love og administrative rammer og ydes via

⁴⁴ KOM(95) 163 af 3. og 10.5.1995.

PHARE-programmet og specielt SIGMA-programmet⁴⁵, der primært finansieres af PHARE-midler og drives i OECD's regi. Kommissionen har desuden oprettet et nyt multinationalt instrument, nemlig kontoret for informationsudveksling om teknisk assistance, der fungerer som centralt kontaktpunkt for anmodninger om bistand og rådgivning rettet til Kommissionen og for tilvejebringelse og udveksling af oplysninger om teknisk assistance vedrørende det indre marked.

III. Spørgsmål

1. Hvilken virkning har GPA-aftalen om offentlige indkøb haft for liberaliseringen af offentlige indkøb? Er det nødvendigt med yderligere initiativer?
2. Hvilket land (eller hvilken gruppe af lande) og hvilke erhvervssektorer bør, set ud fra erhvervslivets synspunkt, gives højeste prioritet i forbindelse med fremtidige initiativer til liberalisering af offentlige indkøb?
3. Er en række fælles principper (f.eks. gennemsigtighed og ikke-forskelsbehandling) efter Deres opfattelse tilstrækkelige til fremover at bane vejen for en reel liberalisering af offentlige indkøb i udviklingslandene?
4. Findes der andre hindringer (lovmæssige eller af anden art), som ikke er omfattet af GPA-aftalen om offentlige indkøb, og som forhindrer en vellykket deltagelse i offentlige indkøb i tredjelande?
5. Vil det være nyttigt at nedsætte en rådgivende gruppe bestående af repræsentanter for de berørte erhvervskredse, som skal rådgive Kommissionen om spørgsmål vedrørende adgangen til at deltage i udbudsforretninger i tredjelande?
6. Hvilke andre foranstaltninger kunne EU og medlemsstaterne tage for at hjælpe leverandørerne med at gøre de rettigheder gældende, som GPA-aftalen om offentlige indkøb giver dem, og for at sikre, at de øvrige kontraherende parter respekterer spillereglerne?
7. Bør EU efter Deres opfattelse betragte det som en prioriteret opgave at hjælpe de central- og østeuropæiske lande med at udbygge deres kompetence inden for offentlige indkøb? Hvilke former for uddannelse vil i bekræftende fald være de mest effektive for disse lande?
8. Er de sagkyndige inden for offentlige indkøb rede til at tage aktivt del i hjælpen til de central- og østeuropæiske lande og viderebringe dem den nødvendige viden om offentlige indkøb? Har De selv deltaget i et uddannelsesprogram? I bekræftende fald, hvilke konklusioner drager De af Deres erfaringer med henblik på fremtidige programmer?
9. Eftersom Kommissionen leder efter måder, hvorpå den kan hjælpe landene i Middelhavsområdet med at udbygge deres udbudssystem, hvilke initiativer vil efter Deres opfattelse være passende at tage i denne forbindelse?

⁴⁵ "Support for the Improvement of Governance and Management in Central and Eastern European Countries".

Bilag I

De første EU-direktiver om offentlige indkøb, nemlig bygge- og anlægsdirektivet (71/305/EØF) og varekøbsdirektivet (77/62/EØF), var positive, men begrænsede skridt i retning af en liberalisering af offentlige indkøb. Direktivernes anvendelsesområde var for begrænset, fordi store dele af de offentlige indkøb, f.eks. vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation og tjenesteydelsesaftaler, ikke var omfattet. Desuden indeholdt de ingen harmonisering af klageprocedurerne, hvilket betød, at leverandører, der som følge af en overtrædelse af direktivernes bestemmelser blev forbigået ved tildelingen af en ordre, ofte hverken havde mulighed for at anfægte tvivlsomme ordretildelingsafgørelser eller kræve skadeserstatning. EU-bestemmelserne havde desuden for mange lakuner, som ordregiverne af grunde, der ikke var objektivt begrundede, kunne udnytte til at undlade at anvende åbne udbudsprocedurer. EU-bestemmelserne om offentlige indkøb er således blevet ændret for at tage højde for reaktionerne fra politisk hold og de berørte erhvervskredse på de misbrug, der blev begået, og de lakuner, der blev opdaget i systemet.

EU-lovrammerne for offentlige indkøb er blevet udbygget i årene 1987-1993 som led i programmet for virkeliggørelse af det indre marked fra 1985. Bygge- og anlægsdirektivet og varekøbsdirektivet blev ajourført i henholdsvis 1988 og 1989 og derefter kodificeret i 1993 (direktiv 93/36/EØF og direktiv 93/37/EØF). Offentlige tjenesteydelseskontrakter blev ved direktiv 92/50/EØF, der trådte i kraft den 1. juli 1993, integreret i det åbne EU-udbudssystem. Et direktiv om varekøbskontrakter samt bygge- og anlægskontrakter, der indgås af ordregiverne inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation (forsyningsvirksomhedsdirektivet), og som både gælder for offentlige virksomheder og virksomheder, som medlemsstaterne har tildelt særlige eller eksklusive rettigheder, blev vedtaget af Rådet i 1990 (direktiv 90/531/EØF). En kodificeret udgave af dette direktiv, som samtidig blev udvidet til at omfatte tjenesteydelseskontrakter, blev vedtaget i juni 1993 (direktiv 93/38/EØF). Det erstattede direktiv 90/531/EØF fra og med dets ikrafttræden den 1. juli 1994 (den 1. januar 1997 for Spaniens vedkommende og den 1. januar 1998 for Grækenlands og Portugals vedkommende). Der er endvidere blevet vedtaget to særdirektiver om klagemuligheder, det ene for de "klassiske" sektorer (direktiv 89/665/EØF, ændret ved tjenesteydelsesdirektiv 92/50/EØF) og det andet for forsyningssektoren (direktiv 92/13/EØF). Direktiverne om klagemuligheder pålægger medlemsstaterne at sørge for, at der foreligger administrativ eller retslig klageadgang for leverandører, der lider skade som følge af en overtrædelse af bestemmelserne i retsreglerne om offentlige indkøb.

Direktiverne fastsætter, at det påhviler medlemsstaterne at sørge for, at kontrakter til en værdi over bestemte beløbsgrænser skal udbydes via et gennemsigtigt og konkurrencebaseret udbudssystem. De indeholder bestemmelser om offentliggørelse af udbudsbekendtgørelser, om de procedurer, der skal følges ved tildeling af ordrer (de tekniske specifikationer skal f.eks. henvise til europæiske standarder, hvis sådanne findes, eller, hvis sådanne ikke findes, til nationale standarder, der er baseret på internationale standarder), og om de udvælgelses- og tildelingskriterier, der kan anvendes. De beløbsgrænser, hvorover offentlige indkøbskontrakter falder ind under direktivernes anvendelsesområde, er på 200 000 ECU for varekøbs- og tjenesteydelseskontrakter (400 000 ECU for kontrakter inden for forsyningssektoren og tæt ved 130 000 ECU for kontrakter, der falder ind under anvendelsesområdet for Verdenshandelsorganisationens aftale om offentlige indkøb) og på 5 mio. ECU for bygge- og anlægskontrakter. Disse beløbsgrænser er blevet fastsat ud fra det synspunkt, at bestemmelserne om offentlige kontrakter, der skal udbydes, derved kommer til at gælde for kontrakter, der vil kunne være af interesse for leverandører fra andre medlemsstater, og således, at der ikke påføres kontrakter til en værdi, der ligger under beløbsgrænserne, unødigt store administrative og proceduremæssige udgifter.

STATUS OVER GENNEMFØRELSEN AF DIREKTIVERNE OM OFFENTLIGE INDKØB

DIREKTIVER	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	A	FIN	S
89/440/CEE Bygge- og anlæggsdirektivet af 18.07.1989 I kraft siden 19.07.1990 EL, E, P: 01.03.1992 A, FIN, S: 1.1.1994 Afledt af 93/37/CEE															
88/295/CEE Varekøbsdirektivet af 02.03.1988 I kraft siden 01.01.1989 EL, E, P: 01.03.1992 A, FIN, S: 1.1.1994															
89/665/CEE Direktivet om klagemuligheder af 21.12.1989 I kraft siden 21.12.1991 A, FIN, S: 1.1.1994															
90/531/CEE Forsyningsvirksomheds- direktivet af 17.09.1990 I kraft siden 01.01.1993 E: 01.01.1996 EL, P: 01.01.1998 A, FIN, S: 1.1.1994				D							D				
92/13/CEE Direktivet om klagemuligheder i forsyningssektoren af 25.02.1992 I kraft siden 01.01.1993 A, FIN, S: 1.7.1994 E: 30.06.1995 EL, P: 30.06.1997				D							D				
92/50/CEE Tjenesteydelsesdirektivet af 18.06.1992 I kraft siden 01.07.1993 A, FIN, S: 1.7.1994															
93/36/CEE Varekøbsdirektivet af 14.6.1993 I kraft siden 14.06.1994 A, FIN, S: 1.7.1994															
93/38/CEE Forsyningsvirksomheds- direktivet af 14.06.1993 I kraft siden 01.07.1994 A, FIN, S: 1.7.1994 E: 01.01.1997 EL, P: 01.01.1998				D	D						D				

Signaturforklaring:

	Manglende eller delvis indberetning af nationale gennemførelsesforanstaltninger
	Nationale gennemførelsesforanstaltninger indberettet og verificeret; overtrædelsesprocedure indledt
	Nationale gennemførelsesforanstaltninger indberettet
D	Undtagelse indrømmet til en medlemsstat

Finansieringsoversigt

1. FORANSTALTNINGENS BETEGNELSE

Grønbog "Offentlige indkøb i EU: Overvejelser for fremtiden"

2. BUDGETPOST

Se punkt 10 nedenfor.

3. RETSGRUNDLAG

Direktiv 92/50/EØF, 93/36/EØF, 93/37/EØF, 93/38/EØF, 89/665/EØF, 92/13/EØF.

4. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

4.1 Foranstaltningens generelle formål

En udtømmende juridisk ramme for offentlige indkøb på EU-plan er blevet indført ved de ovennævnte direktiver, der udgør retsgrundlaget for denne grøn bog. En fuldstændig og effektiv anvendelse med henblik på at opnå de forudsatte mål er en vanskelig proces. Offentlige indkøb i medlemsstaterne begynder at åbne sig, konkurrencen bliver mere intensiv og ordregivernes indkøbspraksis bliver mere og mere effektiv. En indsats må dog endnu gøres fra alle interesserede kredsers side, såfremt man ønsker at drage fuld nytte af fællesskabspolitikken på dette område.

Denne grøn bog har til formål at skabe et udgangspunkt for en bred debat om offentlige indkøb i EU. Den redegør for, hvad der ligger til grund for Kommissionens oprindelige overvejelser om en række centrale spørgsmål for den nuværende og fremtidige politik, og opfordrer alle interesserede parter (medlemsstaternes myndigheder, EU-institutioner, erhvervsorganisationer, ordregivere og leverandører) til at fremsætte deres synspunkter.

Ud fra sin karakter indeholder denne grøn bog i princippet ingen forslag fra Kommissionen, der vil kunne have en direkte budgetmæssig virkning. I de fleste tilfælde begrænser Kommissionen sig således til at overveje muligheden af at tage eller sponsorere visse initiativer, hvis, og kun hvis, debatten med de berørte aktører viser, at foranstaltningerne vil kunne være hensigtsmæssige eller ligefrem nødvendige med henblik på at opnå målene for Kommissionens politik på området for offentlige indkøb.

Der bebudes dog en aktion med budgetmæssig indvirkning i grønbogen, nemlig, efter en første analyse af de modtagne svar, en eventuel afholdelse af et møde i Bruxelles med de mest repræsentative af de berørte kredse i medlemsstaterne.

4.2 Foranstaltningens varighed og nærmere bestemmelser for dens forlængelse/fornyelse

Omkostningerne ved den under 4.1 omhandlede aktion (afholdelsen af et møde i Bruxelles) vil skulle afholdes i 19967.

5. KLASSIFIKATION AF UDGIFTERNE/INDTÆGTERNE

5.1 Ikke-obligatoriske udgifter

5.2 Ikke-opdelte bevillinger

5.3 Indtægtstype - ingen

6. UDGIFTERNES/INDTÆGTERNES ART

Udgifterne i forbindelse med afholdelsen, efter en første analyse af de modtagne svar, af et eventuelt møde i Bruxelles med de mest repræsentative af de berørte kredse i medlemsstaterne, især tilbagebetaling af rejseudgifter (og, i givet fald, udgifter til ophold).

7. FINANSIELLE VIRKNINGER

Ingen.

8. FORHOLDSREGLER MOD SVIG

Den under 4.1 nævnte aktion vil blive gennemført direkte af Kommissionens tjenestegrene under anvendelse af bestemmelserne om tilbagebetaling af rejse- og opholdsudgifter samt om omkostninger afholdt under rejsen af personer, der indkaldes som eksperter og ikke er tilknyttet Kommissionen.

9. OPLYSNINGER OM COST/EFFECTIVENESS

9.1 Specifikke og kvantificerbare mål, målgruppe

Det specifikke mål er at give samtlige berørte kredse kendskab til Kommissionens overvejelser og løsningsmodeller på forskellige områder i forbindelse med offentlige indkøb med henblik på at skabe en bred debat om vejen fremad. Efter udløbet af den skriftlige høringsfase kan et møde eventuelt blive organiseret i Bruxelles. Dette møde ville gøre det muligt for repræsentanterne for de mest interesserede aktører, der har deltaget i den skriftlige fase, at præcisere deres synspunkter og bistå Kommissionen med at definere de mest hensigtsmæssige følger, der bør drages af grønbogen.

Målgruppen udgøres af de institutionelle høringspartnere i medlemsstaterne samt indkøbsorganisationer, erhvervskredse og virksomheder inden for området for offentlige indkøb.

9.2 Begrundelse for foranstaltningen

Fællesskabet har ansvaret for iværksættelsen af de forskellige politikker, så som politikken inden for området for offentlige indkøb, i forbindelse med det indre markeds virkeliggørelse og funktion. Som anført ovenfor, er det grønbogens formål at skabe en bred debat, der vil gøre det muligt at identificere de foranstaltninger, der er hensigtsmæssige eller nødvendige med henblik på at drage den fulde nytte af EU-politikken for offentlige indkøb. I betragtning af arten af de enkeltforanstaltninger, der overvejes i grønbogen, følger det, at disse vil skulle administreres direkte af Kommissionen.

Med hensyn til den tilstræbte skabelse af en bred debat om en række spørgsmål i forbindelse med offentlige indkøb, er offentliggørelsen og udbredelsen af en grønbog et typisk middel anvendt af Kommissionen.

Lignende foranstaltninger af samme omfang som dem, der overvejes i nærværende tekst, er ikke tidligere gennemført, hverken på nationalt eller fællesskabsniveau.

Dette initiativ er blevet til efter at behovet herfor er blevet tilkendegivet på forskellig vis af de berørte kredse. Det kan derfor forventes, at grønbogen vil blive vel modtaget af offentligheden og at de tilstræbte mål realiseres.

9.3 Overvågning og evaluering af foranstaltningen

Resultatindikatorerne for de overvejede aktioner vil være som følger:

- a) skabelsen af en bred debat om de emner, der behandles i grønbogen;
- b) en bedre anvendelse af lovgivningen fra de berørte aktørers side;
- c) et mere dybtgående kendskab til tendenserne i og strukturen for offentlige indkøb;
- d) en højere grad af effektivitet i de bestående regler.

En tilbundsgående opfølgning på reaktionerne på grønbogen og de forskellige initiativer, der allerede nu overvejes, vil blive varetaget af DG XV/B. Som anført ovenfor, vil det, efter udløbet af den skriftlige høring af de berørte aktører, blive vurderet, om det vil være hensigtsmæssigt at organisere en høring af alle interesserede kredse i Bruxelles.

På grundlag af de indkomne bidrag vil Kommissionen udarbejde en meddelelse om offentlige indkøb til EU-institutionerne, der vil omfatte en handlingsplan og definere de forholdsregler der bør tages for at styrke virkningen af regelsættet og for bedre at nå målsætningen for Fællesskabets politik på området for offentlige indkøb i fremtiden.

10. UDGIFTER TIL ADMINISTRATION (DET ALMINDELIGE BUDGETS SEKTION III)

Den faktiske anvendelse af de nødvendige administrative ressourcer vil resultere af Kommissionens årlige beslutning om tildeling af ressourcerne, især ud fra det antal yderligere stillinger og midler, som budgetmyndigheden bevilger.

10.1 Indvirkningen på antallet af stillinger

Stillingstype		Antal ansatte, der skal tilknyttes forvaltningen af foranstaltninger		heraf		varighed
		<u>faste stillinger</u>	<u>midlertidige stillinger</u>	ved anvendelse af eksisterende ressourcer i det pågældende generaldirektorat eller den pågældende tjeneste	ved anvendelse af yderligere ressourcer	
Tjenestemænd eller midlertidigt ansatte	A	2		2		1
	B	1		1		år
	C	1		1		1
						år
Andre ressourcer						
I alt		4		4		

10.2 De supplerende menneskelige ressourcers samlede finansielle indvirkning

(ECU)

	Beløb	Beregningsmetode
Tjenestemænd	Intet	
Midlertidigt ansatte		
Andre ressourcer (anfør budgetpost)		
I alt	Intet	

Udgifterne i forbindelse med de menneskelige ressourcer, der er nødvendige til virkeliggørelsen af denne foranstaltning, vil blive dækket som følger ved omfordeling af de eksisterende ressourcer:

Tjenestemænd (posterne A1, A2, A4 og A5): 400.000 ECU/år

10.3 Forøgelse af andre driftsudgifter som følge af foranstaltningen

(ECU)

Budgetpost (nr. og betegnelse)	Beløb	Beregningsmetode
	Intet	
I alt	Intet	

A250 Generelle møder: **22.000 ECU** - finansår 1997
(på grundlag af +/- 30 deltagende til +/- 695 ECU/deltager).

A3410 Offentliggørelse af grønbogen **12.130 ECU** - finansåret 1996 (på grundlag af +/- 9.300 eksemplarer)

De nødvendige ressourcer for at dække de ovennævnte administrative udgifter vil blive dækket ved omfordeling af de eksisterende finansielle ressourcer og vil ikke medføre anvendelse af ekstra ressourcer.

ISSN 0254-1459

KOM(96) 583 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

08 10

Katalognummer : CB-CO-96-627-DA-C

ISBN 92-78-12852-X

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg

59