



Bruxelles, den 9.9.2015  
COM(2015) 454 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG  
RÅDET**

**om regler for offentlige udbud i forbindelse med den aktuelle asylkrise**

**DA**

**DA**

# MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

## om regler for offentlige udbud i forbindelse med den aktuelle asylkrise

Den Europæiske Union står i øjeblikket over for en række udfordringer, der skyldes en pludselig markant stigning i strømmen af asylansøgere. Ikke mindst skal medlemsstaterne hurtigt og effektivt imødekomme asylansøgernes umiddelbare behov (indkvartering, forsyninger og tjenesteydelser).

Denne meddelelse giver et overblik over offentlige indkøberes, dvs. ordregivende myndigheders<sup>1</sup> mulighed for hurtigt at kunne stille infrastruktur (indkvartering) samt nødvendige varer og tjenesteydelser til rådighed.

EU's udbudsregler indeholder alle de nødvendige værktøjer til at efterkomme disse behov i henhold til bestemmelserne i det gældende direktiv 2004/18/EF<sup>2</sup> ("direktivet") og i det nyeste udbudsdirektiv 2014/24/EU<sup>3</sup>. Direktivet skal være gennemført i national ret senest den 18. april 2016 og er på nuværende tidspunkt kun gældende i tilfælde, hvor gennemførelsesforanstaltningerne allerede er trådt i kraft.

Meddelelsen er baseret på direktiv 2004/18/EF, men de særlige aspekter i direktiv 2014/248/EU anføres, hvor disse er relevante i den aktuelle situation<sup>4</sup>.

Meddelelsen fastsætter ingen nye lovbestemmelser. Den afspejler Kommissionens fortolkning af traktaterne, udbudsdirektiverne og EU-Domstolens praksis. Det bør dog under alle omstændigheder bemærkes, at kun Domstolen i sidste ende har beføjelser til at give en bindende fortolkning af EU-retten.

---

<sup>1</sup> Staten, regionale og lokale myndigheder, offentligretlige organer eller sammenslutninger bestående af en eller flere af disse myndigheder eller et eller flere sådanne offentligretlige organer.

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT L 134 af 30.4.2004, s. 114).

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT L 94 af 28.3.2014, s. 65).

<sup>4</sup> Dette vedrører navnlig den største ændring af reglerne vedrørende tjenesteydelser (jf. punkt 1.3) og indførelsen af en hasteprocedure for offentlige udbud (jf. punkt 3).

## 1. ANVENDELSESOMRÅDE FOR EU'S REGLER FOR OFFENTLIGE UDBUD

### 1.1. Infrastrukturarbejde - bygge- og anlægsarbejde

Infrastruktur (dvs. indkvartering) kan stilles til rådighed enten ved leje af eksisterende bygninger, der ikke kræver omfattende tilpasninger (dvs. bygge- og anlægsarbejde) eller ved opførelse nye bygninger eller renovering af eksisterende bygninger.

Leje af **eksisterende bygninger** er ikke omfattet af udbudsreglerne (jf. direktivets artikel 16, litra a)<sup>5</sup>). Indkvartering kan, forudsat dette er muligt, stilles til rådighed uden udbudsprocedurer ved leje af eksisterende bygninger på markedet eller ved at rekvirere eksisterende offentlig infrastruktur (f.eks. barakker, skoler, sportsfaciliteter) til dette formål. Hvis det er nødvendigt at opføre nye bygninger, renovere eller på anden måde tilpasse eksisterende bygninger, kan EU's udbudsregler finde anvendelse<sup>6</sup>.

For at direktivet finder anvendelse, skal den anslåede værdi af det konkrete bygge/renoverings/tilpasningsprojekt være på 5 186 000 EUR eller derover<sup>7</sup>, hvilket er den gældende tærskelværdi. Dette gælder alle funktionelt uafhængige projekter. En kommune, der planlægger at gennemføre en række forskellige indkvarteringsprojekter, vil generelt beregne værdien af hvert projekt separat for at afgøre, om tærskelværdien er nået. Det er ikke tilladt at opdele bygge- og anlægsprojekterne for at undgå, at de falder under direktivets anvendelsesområde (direktivets artikel 9, stk. 3).

Under denne tærskelværdi finder den nationale lovgivning anvendelse. EU-rettens grundlæggende principper på dette område - principperne om ikkeforskelsbehandling på grund af nationalitet, lige behandling og gennemsigtighed - finder anvendelse, hvis det konkrete projekt har en vis grænseoverskridende interesse<sup>8</sup>.

### 1.2. Varer

Det store antal asylansøgere forudsætter også, at der hurtigt tilvejebringes varer (f.eks. telte, containere, tøj, tæpper, senge, mad).

---

<sup>5</sup> Se også artikel 10, litra a), i direktiv 2014/24/EU.

<sup>6</sup> Direktivets artikel 1, stk. 2, litra b), og artikel 2, stk. 6, i direktiv 2014/24/EU om definitionen af bygge- og anlægskontrakter.

<sup>7</sup> Hvert andet år justeres de gældende tærskelværdier og modværdien i national valuta for de lande, der ikke har euroen som valuta, i henhold til en matematisk beregning, som er fastsat i udbudsdirektiverne. Den næste justering anvendes pr. 1. januar 2016.

<sup>8</sup> Hvorvidt et bestemt udbud har en "vis grænseoverskridende interesse", afgøres fra sag til sag på grundlag af de forskellige faktorer, se Kommissionens fortolkningsmeddelelse om den fællesskabsret, der finder anvendelse på tildelingen af kontrakter, som ikke eller kun delvis er omfattet af udbudsdirektiverne (EUT C 179 af 1.8.2006, s. 2-7), og som yderligere er behandlet i EU-Domstolens nyere praksis. Se f.eks. præmis 46 i Domstolens dom af 11. december 2014 i sag C-113/13, og den praksis, der henvises til heri.

Direktivet finder anvendelse på alle **vareindkøbskontrakter**, der tildeles af en ordregivende myndighed<sup>9</sup>, forudsat at den anslåede værdi svarer til eller overstiger den gældende tærskelværdi, som kan være enten 134 000 EUR eller 207 000 EUR<sup>10</sup>, afhængigt af den ordregivende myndighed<sup>11</sup>.

Under disse tærskelværdier finder den nationale lovgivning anvendelse. Ovennævnte grundlæggende principper i EU-retten finder anvendelse på samme betingelser som for bygge- og anlægskontrakter.

### 1.3. Tjenesteydelser

Endelig kræver den indkommende strøm af asylansøgere også udbud af tjenesteydelser (f.eks. rengøring, sundhedsydelser, catering, sikkerhed).

For tjenesteydelseskontrakter er reglerne i det gældende direktiv og direktiv 2014/24/EU grundlæggende forskellige.

I henhold til direktiv 2004/18/EF er tjenesteydelser kun fuldt ud omfattet af direktivet, hvis de er opført på den udtømmende liste<sup>12</sup>. Af disse tjenesteydelser kan der især være behov for bustransport og rengøringsydelser i forbindelse med asylansøgere. For alle andre tjenesteydelser, der ikke er opført på den udtømmende liste, kræves der i direktivet<sup>13</sup> kun efterfølgende gennemsigtighed<sup>14</sup> og anvendelse af bestemmelserne vedrørende tekniske specifikationer.

Tjenesteydelseskontrakter er omfattet af direktivet med de samme tærskelværdier som vareindkøbskontrakter. Derudover finder EU-rettens grundlæggende principper

---

<sup>9</sup> I særlige tilfælde kan der anvendes undtagelser i henhold til direktivet.

<sup>10</sup> Se fodnote 7.

<sup>11</sup> Den laveste tærskelværdi finder anvendelse på forsyningskontrakter, som tildeles af centrale regeringsmyndigheder (f.eks. ministerier), som er opført i bilag IV til direktivet, hvorimod den højeste tærskelværdi finder anvendelse på forsyningskontrakter, der tildeles af alle andre ordregivende myndigheder, herunder navnlig regionale og lokale myndigheder.

<sup>12</sup> Bilag II A til direktivet: vedligeholdelse og reparation, landtransport, lufttransport, postbesørgelse, teletjenester, finansielle tjenesteydelser, edb-tjenesteydelser og hermed beslægtede tjenesteydelser, FoU-tjenesteydelser, regnskab, revision og bogholderi, markeds- og opinionsundersøgelser, managementkonsulentvirksomhed, arkitektvirksomhed og rådgivende ingeniørvirksomhed, reklamevirksomhed, bygningsrengøring og ejendomsadministration, forlags- og trykkerivirksomhed, kloakering og affaldsbortskaffelse (yderligere defineret ved deres CPV-koder).

<sup>13</sup> Opført på den ikke-udtømmende liste i bilag II B til direktivet (listen omfatter catch-all-kategorien "andre tjenesteydelser").

<sup>14</sup> Dvs., at der sendes en meddelelse til *Den Europæiske Unions Publikationskontor* til information eller offentliggørelse efter tildeling af kontakten.

anvendelse på tjenesteydelseskontrakter, hvis de har en vis grænseoverskridende interesse, på samme betingelser som for bygge- og anlægskontrakter<sup>15</sup>.

Direktiv 2014/24/EU finder i princippet anvendelse på alle tjenesteydelser. Der gælder dog særlige udbudsregler for "sociale og andre specifikke tjenesteydelser"<sup>16</sup>, nemlig "den lempelige ordning"<sup>17</sup>. I forbindelse med udbud af tjenesteydelser til asylansøgere kan den lempelige ordning være relevant i forbindelse med catering- og sundhedsydelser samt sociale ydelser. Visse tjenesteydelser er helt udelukket fra anvendelsesrådet for direktiv 2014/24/EU. Dette gælder redningstjeneste og sygetransport under visse omstændigheder<sup>18</sup>.

Generelt vil direktiv 2014/24/EU finde anvendelse med samme tærskelværdier som det tidligere direktiv<sup>19</sup>. For tjenesteydelser, der er omfattet af den lempelige ordning, er den gældende tærskelværdi blevet fastsat til 750 000 EUR<sup>20</sup>.

Med den lempelige ordning skal de ordregivende myndigheder sørge for at offentliggøre bekendtgørelser på EU-niveau både før og efter kontrakttildelingen og for at overholde de grundlæggende proceduremæssige forpligtelser (især for at overholde princippet om ikkeforskelsbehandling). Procedurene for tildeling af tjenesteydelser i disse kategorier fastsættes i national lovgivning. EU-rettens generelle principper finder anvendelse på tjenesteydelser under den fastsatte tærskelværdi, forudsat at de udgør en vis grænseoverskridende interesse<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> Under de pågældende tærskelværdier for tjenesteydelser, som er opført på den udtømmende liste i bilag II A, både over og under grænseværdierne for alle andre tjenesteydelser.

<sup>16</sup> Artikel 74-77 i direktiv 2014/24/EU. Disse tjenesteydelser er opført på den udtømmende liste i bilag XIV til direktiv 2014/24/EU: Sundheds- og socialvæsen samt tilknyttede tjenesteydelser, administrative tjenester på det sociale område, uddannelsesområdet, sundhedsområdet og det kulturelle område, lovpligtig socialsikring, velfærdsydelser, andre kollektive, sociale og personlige tjenesteydelser, religiøse tjenester, hotel- og restaurationstjenesteydelser juridiske tjenesteydelser andre administrative tjenester og tjenester for den offentlige sektor, tjenester for lokalsamfundet, fængselsrelaterede tjenester, tjenester i forbindelse med offentlig sikkerhed og redningstjenester, efterforsknings- og sikkerhedstjenester, internationale tjenester, posttjenester (yderligere defineret ved deres CPV-koder).

<sup>17</sup> Betragtning 28 i direktiv 2014/24/EU.

<sup>18</sup> Artikel 10, litra h), i direktiv 2014/24/EU.

<sup>19</sup> Den laveste tærskelværdi finder anvendelse på tjenesteydelseskontrakter, som tildeles af centrale regeringsmyndigheder, hvorimod den højeste tærskelværdi finder anvendelse på tjenesteydelseskontrakter, der tildeles af alle andre ordregivende myndigheder, herunder navnlig regionale og lokale myndigheder.

<sup>20</sup> Denne tærskelværdi vil være uændret efter den 1. januar 2016, da den ikke vil blive justeret i modsætning til de andre tærskelværdier.

<sup>21</sup> Betragtning 114-117 i direktiv 2014/24/EU indeholder visse præciseringer om dette begreb navnlig i forbindelse med den lempelige ordning.

## 2. VALG AF UDBUDSPROCEDURER OG FRISTER I FORBINDELSE MED EU'S UDBUDSREGLER

### 2.1. Generelt

Ved kontrakter, der hører under direktivets anvendelsesområde, kan den ordregivende myndighed vælge at tildele kontrakten som et **offentligt** eller et **begrænset** udbud (direktivets artikel 28)<sup>22</sup>. Minimumsfristen for indsendelse af et tilbud i et offentligt udbud er 52 dage, men kan reduceres til 40 dage ved elektronisk indsendelse (direktivets artikel 38). Ved et begrænset udbud er fristen for modtagelse af ansøgninger om deltagelse mindst 37 dage og 40 dage for modtagelse af tilbud, når den ordregivende myndighed har udvalgt de tilbudsgivere, der kan afgive tilbud (direktivets artikel 38, stk. 3; disse frister kan reduceres til hhv. 30 og 35 dage, når der anvendes elektronisk indsendelse<sup>23</sup>).

Ved offentlige udbud, der er omfattet af direktiv 2014/24/EU, gælder en frist på 35 dage for modtagelse af tilbud<sup>24</sup>. I forbindelse med begrænsede udbud fastsætter direktiv 2014/24/EU en frist på 30 dage for modtagelse af ansøgninger om deltagelse og en frist på 30 dage for modtagelse af tilbud<sup>25</sup>. Sidstnævnte frist kan, hvis denne mulighed er gennemført i den nationale lovgivning, aftales mellem ikkestatslige ordregivende myndigheder såsom regionale og lokale myndigheder, og deltagerne; hvis der ikke opnås enighed, kan minimumsfristen på 10 dage anvendes<sup>26</sup>.

### 2.2. Hastetilfælde

I hastetilfælde fastsætter direktivet en væsentlig afkortelse af de generelle frister. I hastetilfælde kan ordregivende myndigheder vælge "hasteproceduren for begrænsede udbud", hvor fristen for modtagelse af en ansøgning om deltagelse er 15 dage og 10 dage for modtagelse af tilbud<sup>27</sup>. Dette giver mulighed for en hurtig tildeling af kontrakten.

Denne procedure<sup>28</sup> videreføres i direktiv 2014/24/EU, og der indføres derudover en hasteprocedure for offentlige udbud, idet fristen for modtagelse af tilbud kan reduceres til 15 dage, hvis den ordregivende myndighed kan godtgøre et akut behov<sup>29</sup>.

---

<sup>22</sup> Forhandlede procedurer efter forudgående offentliggørelse og ved konkurrencepræget dialog vil sandsynligvis ikke være af interesse i denne sammenhæng, da betingelserne for anvendelse heraf ikke opfyldes under de omstændigheder, der er fastsat i denne meddelelse.

<sup>23</sup> Direktivets artikel 38, stk. 5 og 6.

<sup>24</sup> Artikel 27 i direktiv 2014/24/EU.

<sup>25</sup> Artikel 28 i direktiv 2014/24/EU.

<sup>26</sup> Artikel 28, stk. 4, i direktiv 2014/24/EU.

<sup>27</sup> Direktivets artikel 38, stk. 8.

<sup>28</sup> Artikel 28, stk. 6, i direktiv 2014/24/EU.

<sup>29</sup> Artikel 27, stk. 3, i direktiv 2014/24/EU.

Brugen af en "hasteprocedure for begrænsede udbud" forudsætter som minimum, at der sikres lige behandling og gennemsigtighed, hvilket gør det muligt at sikre en vis konkurrence selv i hastetilfælde. I mange tilfælde vil det være muligt at tildele de nødvendige kontrakter efter en sådan "hasteprocedure for begrænsede udbud" (eller i henhold til direktiv 2014/24/EU "hasteprocedure for offentlige udbud").

### **3. UDBUD MED FORHANDLING UDEN FORUDGÅENDE OFFENTLIGGØRELSE I SÆRLIGT HASTENDE TILFÆLDE**

EU-rettens "udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse" giver et nyt værktøj, som gør det muligt at tildele kontrakter om varetagelse af asylansøgere's behov, også i meget hastende tilfælde.

Ordregivende myndigheder kan tildele kontrakter efter proceduren for udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse, *"såfremt det er strengt nødvendigt, når tvingende grunde som følge af begivenheder, som de ordregivende myndigheder ikke har kunnet forudse, ikke gør det muligt at overholde de tidsfrister, der gælder ved offentlige eller begrænsede udbud eller ved udbud med forhandling efter forudgående udbudsbekendtgørelse. De omstændigheder, der påberåbes som begrundelse for den tvingende nødvendighed, må under ingen omstændigheder kunne tilskrives de ordregivende myndigheder."* (direktivets artikel 31, stk. 1, litra c)<sup>30</sup>).

Da de ordregivende myndigheder i sådanne tilfælde fraviger traktatens grundlæggende princip om gennemsigtighed, kræver EU-Domstolen, at denne procedure kun anvendes i ekstraordinære tilfælde. Samtlige betingelser skal være opfyldt og fortolkes restriktivt (se f.eks. sag C-275/08, Kommissionen mod Tyskland, og C-352/12, Consiglio Nazionale degli Ingegneri). "Udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse" giver de ordregivende myndigheder mulighed for at forhandle direkte med potentielle kontrahenter; der gives dog ikke mulighed for direkte tildeling til en forhåndsudvalgt kandidat, medmindre kun én kandidat vil være i stand til at levere inden for de tekniske og tidsmæssige begrænsninger som følge af det akutte behov.

Den enkelte ordregivende myndighed skal vurdere, om betingelserne for at anvende "udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse" er opfyldt. Den skal begrunde sit valg af denne procedure i en særskilt rapport<sup>31</sup>. I den individuelle vurdering af hvert tilfælde skal følgende kumulative kriterier være opfyldt:

#### **3.1. "Begivenheder, som den pågældende ordregivende myndighed ikke har kunnet forudse"**

I mange medlemsstater er antallet af asylansøgere steget markant på forholdsvis kort tid.

---

<sup>30</sup> Direktiv 2014/24/EU indeholder et i alt væsentligt identisk bestemmelse i artikel 32, stk. 2.

<sup>31</sup> Artikel 43, litra f, i direktiv 2004/18/EF og artikel 84, stk. 1, litra f), i direktiv 2014/24/EU.

Det kan generelt forventes, at en bestemt ordregivende myndighed ikke vidste og ikke tilstrækkeligt lang tid i forvejen kunne vide, hvor mange asylansøgere der skulle hjælpes. En kommunes specifikke behov for at stille indkvartering, varer eller tjenesteydelser til rådighed for asylansøgere kunne derfor ikke planlægges på forhånd og vil således være en begivenhed, som den pågældende kommune ikke har kunnet forudse.

### **3.2. Tvingende grunde, som gør det umuligt at overholde de generelle tidsfrister**

Der kan ikke være tvivl om, at der hurtigst muligt skal tages hånd om de umiddelbare behov for de asylansøgere, der kommer til de forskellige medlemsstater (indkvartering, varer og tjenesteydelser).

Vurderingen af, hvorvidt dette gør det umuligt at overholde selv de meget korte tidsfrister i hasteproceduren for begrænsede udbud (eller hasteproceduren for offentlige udbud i direktiv 2014/24/EU), skal foretages i hvert enkelt tilfælde.

Som det præciseres i Domstolens praksis<sup>32</sup>, skal udbuddet straks gennemføres, hvis der er tale om et akut behov. Undtagelsen kan ikke påberåbes i forbindelse med en tildeling af kontrakter, der varer længere end, hvis der var anvendt et gennemsligt, offentligt eller begrænset udbud, herunder hasteprocedurer for både offentlige og begrænsede udbud.

### **3.3. Årsagssammenhæng mellem den begivenhed, der ikke kunne forudses, og det akutte behov**

Når asylansøgernes umiddelbare behov skal varetages inden for en kort tidsfrist, kan der ikke med rimelighed rejses tvivl om årsagssammenhængen mellem stigningen i antallet af asylansøgere og behovet for at imødegå deres behov.

### **3.4. "Såfremt det er strengt nødvendigt"**

Udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse kan give mulighed for på passende vis at dække de umiddelbare behov. Denne type udbud dækker blot tidsrummet, indtil der kan findes mere vedvarende løsninger såsom rammekontrakter for forsyninger og tjenesteydelser, som tildeles efter de sædvanlige procedurer (herunder hasteprocedurer).

## **4. KONKLUSIONER**

De ordregivende myndigheder skal i hvert enkelt tilfælde afgøre, hvilken udbudsprocedure de vælger til tildelingen af kontrakter for at imødegå asylansøgernes umiddelbare behov (indkvartering, varer eller tjenesteydelser).

---

<sup>32</sup> Se Domstolens dom i sag C-352/12 af 20. juni 2013, præmis 50-52.



Ved individuelle projekter, der overstiger de relevante tærskelværdier for anvendelsen af EU's udbudsdirektiver, og hvor behovene skal imødegås gennem et nyt udbud<sup>33</sup>, skal de ordregivende myndigheder først overveje alle muligheder for i væsentlig grad at reducere tidsfristerne ved hjælp af en hasteprocedure (for begrænsede udbud, eller for offentlige udbud i henhold til direktiv 2014/24/EU).

Hvis disse udbudsprocedurer ikke giver mulighed for tilstrækkelig hurtigt at stille indkvartering, varer og tjenesteydelser til rådighed, kan det overvejes at anvende et udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse.

EU's udbudsregler omfatter tilstrækkelige regler til at imødegå asylansøgernes umiddelbare behov i den nuværende ekstraordinære situation.

---

<sup>33</sup> I stedet for at imødegå behovene f.eks. med egne ressourcer, samarbejde mellem offentlige institutioner, løbende kontrakter.