

---

FOLKETINGET



Europaudvalget, Kommunaludvalget og Erhvervs- og vækst- og eksport-  
udvalget

KOU udvalgssekretæren

EU-note

- **Til:** • Udvalgenes medlemmer
- **Dato:** • 9. februar 2012

**Kommissionen fremsætter direktiv for at forenkle og ajourføre EU-  
udbudsreglerne for offentlige indkøb.**

### **Sammenfatning**

*Kommissionen har fremlagt et direktivforslag KOM (2011) 896 om modernisering af EU-udbudsreglerne for offentlige indkøb. Kommissionen ønsker med forslaget at fremme udnyttelsen af offentlige midler og sikre åbenhed på markederne for offentlige indkøb i hele EU – og samtidigt forbedre erhvervsklimaet og betingelserne for innovationsmulighederne. Offentlige indkøb har en vigtig rolle i den overordnede 2020-strategi som et af de markedsbaserede instrumenter, der kan være med til at sikre opnåelse af målene.*

## **Titel**

### **I. Baggrund og indhold**

Kommissionen fremlagde den 20. december 2011 et direktivforslag om offentlige indkøb, der afløser den tidligere generation af direktiver om offentlige indkøb – 2004/17/EF og 2004/18/EF.

Værdien af offentlige udbud i Europa udgør ifølge Kommissionen 18 pct. af BNP i EU, hvorfor Kommissionen anser det for meget væsentligt for EU-landenes økonomi, at der foretages en justering og forenkling af udbudsreglerne.

#### ***Grøn bog og høring om modernisering af EU's politik for offentlige indkøb – Mod et mere effektivt europæisk marked for offentlige indkøb***

Kommissionen offentliggjorde grønbogen om offentlige indkøb 27. januar 2011 med høringsfrist 18. april 2011. Resultatet af høringerne er omtalt i en publikation fra 30. juni 2011 udarbejdet af EU-Kommissionen, Generaldirektoratet for det Indre Marked: Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy: Towards a more efficient European Procurement Market.

Ifølge Kommissionen bifaldt langt størstedelen af de involverede interessenter Kommissionens initiativ. Især lagde mange vægt på behovet for enklere og mere fleksible fremgangsmåder. Endvidere var der kraftig støtte til foranstaltninger, der kunne lette de administrative byrder i forbindelse med valget af tilbudsgiver.

Ifølge Kommissionen var civilsamfundsorganisationer m.fl. gennemgående positive over for strategisk inddragelse af bredere samfundsmål, hvor især repræsentanter for erhvervslivet generelt var tilbageholdende overfor ideen om at bruge offentlige indkøb som støtte for andre (og bredere) politiske mål, jf. Europa 2020-strategiens samfundsmæssige mål.

Endvidere afholdt Kommissionen en konference 30. juni 2011 som opfølgning på grøn bogssvarene.

#### ***Akten for det indre marked, den 12. løftestang***

Et samtidigt forarbejde til direktivet om offentlige udbud var Kommissionens meddelelse KOM(2011) 206 af 13. april 2011: "Sammen om fornyet vækst", der som en af sine i alt 12 programerklæringer indeholder en erklæring om

"Offentlige kontrakter", hvor der lægges vægt på mulighederne for at lade det store offentlige udbud (der udgør 18 pct. af BNP i EU) blive udsat for mere "loyale konkurrencevilkår", så borgerne får bedre kvalitet for pengene, og at man også bruger disse kontrakter som middel til at fremme udvikling af et mere økologisk, socialt og innovativt indre marked. Man ønsker en forenkling af dette marked samtidig med, at det bliver lettere at få adgang til udbudsmarkederne (også fra andre medlemslandes virksomheder). Og man ønsker også, at SMV'erne får en lettere adgang til disse andre markeder, idet det hidtil har været ret begrænset, hvor stor en del af de offentlige kontrakter som private virksomheder i andre medlemsstater får tildelt.

### ***Hovedsigte med ændring af udbudsregler***

Ifølge Kommissionen har de berørte parter stillet krav om en gennemgang af disse direktiver om offentlige indkøb med henblik på, at

- forenkle reglerne
- øge reglernes effektivitet
- justere reglerne, så de i højere grad tager hensyn til den ændrede politiske, sociale og økonomiske situation.

Dette vil øge de ordreproducerende myndigheders fleksibilitet og samtidigt være fordelagtigt for de tilbudsgivende virksomheders deltagelse.

### **Udvalgenes frister for behandling af forslaget**

Folketinget har i alt 8 uger til at behandle forslaget fra det foreligger i alle sprogversioner. Det vil sige, at Europaudvalget skal kunne aflevere stillingtagen senest 20. februar 2012 efter at KOU- og ERU-ordførere har været involveret i formuleringen.

### ***KOM: Direktivet giver væsentlige forbedringer***

Kommissionen fremlægger en række juridiske betragtninger om direktivfor-slaget:

#### ***Nærhedsprincippet opfyldt***

Kommissionen finder, at fælles udbudsregler for de offentlige myndigheder i EU øger gennemsigtighed og fører til betydelige besparelser, hvor nationale regler ville føre til forskelligartede krav og øge reglernes kompleksitet.

Kommissionen anfører dog ikke, i hvilket omfang virksomheder i andre lande rent faktisk har budt ind på offentlige EU-udbud i de enkelte lande.

### **Proportionalitet**

Kommissionen finder, at proportionalitetskravet er opfyldt, da direktivforslaget ikke går længere end nødvendigt, og fordi det enkelte land kan bruge egen "værktøjskasse"-tilgang og dermed opnå maksimal fleksibilitet. I forhold til det hidtidige direktiv om offentlige indkøb vil forslaget ifølge Kommissionen "i betydelig grad" samlet set nedbringe den administrative byrde både for de ordregivende myndigheder og for de økonomiske aktører (der afgiver bud).

### **Traktatgrundlag m.v.**

Grundlaget for direktivforslaget er traktatens artikel 53, stk. 1, artikel 62 samt artikel 114, der forhindrer, at man kunne udstede en forordning om udbud, men alene et direktiv. En vedtagelse af KOM(2011)896 indebærer ophævelse af 2004/18/EF.

I dansk lovgivning er direktivet oprindeligt implementeret med bekendtgørelse nr. 937 af 16. september 2004 og senest ajourført med bekendtgørelse nr. 712 af 15. juni 2011.

### **EØS**

Kommissionen foreslår, at det nye direktiv kommer til at omfatte Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, dvs. Norge og Island, Schweiz og Liechtenstein.

### **Medlemsstaternes "Værktøjskasse"**

Medlemsstaternes fremtidige tilgang til "værktøjskassen" vil indeholde to grundlæggende fremgangsmåder:

- offentlige udbud
- begrænsede udbud

Hvis visse betingelser er opfyldt, kan der endvidere anvendes:

- udbud ved forhandling
- den konkurrenceprægede dialog og/eller innovationspartnerskaber, der er en ny fremgangsmåde ved innovative indkøb.

Myndigheder vil endvidere råde over seks specifikke indkøbsteknikker og indkøbsværktøjer til samlet og elektronisk indkøb:

- rammeaftaler
- dynamiske indkøbssystemer
- elektroniske auktioner
- elektroniske kataloger
- indkøbscentraler
- fælles indkøb

Ifølge Kommissionen er disse værktøjer forbedret og præciseret for at lette elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer.

### **Hovedtærskelværdierne justeres ikke**

1. Der er tre hovedgrupper af udbud:
  - tjenesteydelser
  - varekøb
  - bygge- og anlæg
  
2. Endvidere er der en opdeling i tærskelværdier for henholdsvis
  - statslige
  - kommunale/regionale udbud og
  - forsyningsvirksomheders udbud

1+ 2.: I år 2012 og 2013 [gammelt direktiv] er de to hovedtærskler:

- Tjenesteydelser over 1.489.820 kr. skal i EU-udbud.
- Bygge- og anlægsarbejder over 37.245.500 kr. skal i EU-udbud

1+ 2.: Fremover [forslag til nyt direktiv, KOM (2011)896] forventes de to hovedtærskler at blive næsten uændrede (angivelser er uden moms):

- Vare- og tjenesteydelser på kommunalt og regionalt niveau over 200.000 EUR (kurs 7,43) = 1.486.000 kr. skal i EU-udbud.
- Bygge- og anlægskontrakter over 5.000.000 EUR = 37.150.000 kr.

Sociale tjenesteydelser og andre specifikke tjenesteydelser får en særskilt tærskel på 500.000 EUR = 3.715.000 kr. kontrakter over denne tærskel skal i EU udbud.

### **Skellen mellem A- og B-tjenesteydelser udgår**

Udbudsdirektivet undtager i dag en række ydelser fra EU-udbudspligt – de såkaldte B-ydelser. disse ydelser er omfattet af danske regler om åben annoncering (Tilbudsloven) og omfatter bl.a. ældrepleje, sundhedsopgaver og sociale foranstaltninger. Direktivet lægger op til et markant brud ved at fjerne den traditionelle skellen mellem tjenesteydelser (A- og B-tjenesteydelser). Kommissionens begrundelse er, at en række af disse områder har en grænseoverskridende interesse. Der er dermed tale om en udvidelse af direktivets anvendelsesområde. Direktivudkastet lægger op til et "let" udbudsregime. Konsekvensen er, at f.eks. opgaver som anbringelse af børn og unge skal i europæisk konkurrence, hvis opgaven overstiger 500.000 EUR.

### **Danske organisationers hovedsynspunkter om EU-udbudsregler**

Kommunernes Landsforening:

KL finder, at konkurrenceudsættelse efter udbud, der sikres ved EU-regler og den danske tilbudslov, kan være et godt redskab til at sikre en effektiv og

innovativ opgaveløsning. Men udbudsreglerne i direktivforslaget lever ikke op til det:

- KOM gør ikke udbudsreglerne mere simple.
- KOM fastholder derimod tærskelværdierne, som KL havde ønsket 5-doblet, fra 1.5 mio. kr. til 7.5 mio. kr., da der nærmest ikke eksisterer grænseoverskridende handel på det hidtidige lave niveau.
- KOM udvider betragteligt direktivets anvendelsesområde, bl.a. på det sociale, det sundhedsmæssige og uddannelsesområdet, hvad der pålægges kommunerne nye administrative byrder. Endvidere skal f.eks. juridiske tjenesteydelser fremover i EU-udbud – efter de almindelige udbudsregler - hvad KL finder illusorisk.

*Sociale kriterier:* KL ønsker, at man fremover også kan bruge sociale kriterier som et af tildelingskriterierne.

KL finder, at direktivforslaget i sin nuværende form er et tilbageslag i forhold til eksisterende regler. KL opfordrer kraftigt den danske regering til at arbejde for markante ændringer af direktivforslaget.

#### Danske Regioner:

DR ønsker omkostningerne reduceret ved forenkling og modernisering af udbudsreglerne:

- højere tærskelværdier
- mere fleksible udvælgelses- og tildelingskriterier
- større muligheder for forhandling
- reelle muligheder for udbud vedr. innovation
- klare muligheder for at anvende sociale klausuler

DR finder ikke, at Kommissionens forslag er gået langt nok. Der er tale om justeringer og ikke et direktiv med omfattende ændringer, f.eks. er de administrative lettelser "langtfra omfattende nok", og flere steder synes lettelser blot at "bane vej for en ny administrativ byrde". Man har hverken fået et slankere direktiv eller en højere tærskelværdi.

Ophævelsen af skellet mellem A- og B-tjenesteydelser vil betyde at flere områder bliver EU-udbudspligtige. Og Kommissionen undlader at udpege områder, hvor der ikke længere behøver at være udbudspligt. "På grund af omfanget af grænseoverskridende handel burde dette være tilfældet".

Tærskelværdien i art. 4.d. "skal udgå helt, og området skal være friholdt for EU-udbudsdirektivet".

Ligeledes finder DR, at det er "uden mening at konkurrenceudsætte juridiske tjenesteydelser på EU-plan".

DR tolker de nye regler sådan, en del af forskning og udvikling på hospitalerne fremover måske skal i EU-udbud.

DR ønsker, at art. 44 om opdeling af kontrakter udgår. man ønsker ikke udbud opsplittet allerede ved en tærskel/udbudssum på EUR 500.000.

DR finder bestemmelsen i art. 69 om unormalt lave tilbud for unødigt bureaukrati. Det er "en hetz mod de leverandører, der lægger sig i selen for at give konkurrencedygtige priser" – og det betyder en ekstra procedure for måske 5 pct. af regionernes udbud.

#### Dansk Erhverv:

Dansk Erhvervs generelle opfattelse er, at direktivforslaget kun i et "ganske lille omfang vil bidrage til at forbedre rammevilkårene for offentligt-privat samarbejde. Direktivudkastet vil ikke løse de udfordringer vi står over for".

DE havde i modsætning til DI gerne set en forøgelse af *tærskelværdierne*,

Dansk Erhverv finder ikke, at Kommissionen har levet op til egne visioner om udformningen af det nye direktivforslag. Derfor har DE en prioriteringsliste til det danske formandskab med håb om, at den danske regering kan medvirke til at ændre forslaget inden vedtagelse:

Bedre adgang til *dialog og forhandling*, herunder en konkurrencepræget dialog og også gerne mulighed for brug af udbudsformen: innovative partnerskaber. DE mener således, at man kan fortolke de nye regler (art. 27.3) på en måde, hvor man i praksis fjerner muligheden for, at ordregiver og tilbudsgiver i fællesskab bliver mere afklarede om ordregivers behov og markedets mulige løsningsforslag.

Fastholdelse af de nuværende *tidsfrister*.

DE ser også gerne, at der bliver *bedre adgang for små og mellemstore virksomheder*, herunder obligatorisk krav om opsplitning af store aftaler.

Danske Erhverv ønsker ikke, at B-tjenesteydelser, f.eks. sociale opgaver, skal være omfattet af udbudsdirektivet. Synspunktet er bl.a., at yderligere EU-regulering vil gøre det mindre interessant at bringe opgaver i konkurrence samt en række ydelser ikke egner sig til EU-udbud.

#### Dansk Industri:

Dansk Industri har med sit høringssvar til ministeriet samtidigt kommenteret udkastene til forsyningsvirksomhedsdirektivet og koncessionsdirektivet.

*Tærskelværdier fastholdes:* DI er tilfredse med, at direktivet om offentlige udbud ikke ændrer på tærskelværdierne.

*Mere forenkling:* Kommissionen havde angivet, at forenkling af udbudsprocedurerne var et af hovedformålene med revisionen af direktivet. DI finder dog, at dette kun i mindre grad følges op i forslaget.

*Konkurrencepræget dialog:* DI er positiv overfor fremme af dialog, men det er en ressourcetung udbudsform, så den bør kun anvendes i forbindelse med udbud, hvor opgavens omfang står mål med ressourceforbruget. Det bør også altid overvejes, om ikke virksomhederne skal have kompensation herfor.

*Rammeaftaler:* En væsentlig del af den offentlige sektors indkøb sker indenfor rammeaftaler, hvorfor DI ønsker at disse regler justeres.

*Centrale indkøbsorganisationer:* Disse indkøbsorganisationer har en meget væsentlig rolle, og reguleringen af deres udbudsforpligtelser bør tydeliggøres.

*Decentrale myndigheder:* DI finder ikke, at der skal være generelle muligheder for, at decentrale myndigheder kan fravige udbudsprocedurerne, f.eks. få kortere frister for tilbud.

*E-udbud:* DI undrer sig over, at man ikke helt går over til e-udbud, og fjerner muligheden for brevpost- og fax-kommunikation.

*Sanktionsbestemmelser:* DI finder ikke, at der skal fastsættes grænser for antal tilbud (min. 5 tilbud), for at kunne identificere "unormalt lave tilbud".

*Social service:* DI finder ikke, at der skal være særligt høje udbudsgrænser (500.000 EUR) for sociale servicier, men at området skal følge de generelle regler.

*Opdeling af opgaver:* DI finder opdelingsregimet problematisk, og dette kan mindske ordregivers incitamenter til overhovedet at udbyde. Ligeledes er man betænkelig ved evt. krav om direkte betaling af underleverandører.

*Governance:* DI er forholdsvis positiv over for disse forslag om medlemsstaternes styrkelse af tilsynspligten, bl.a. med tilsynsorgan.

Den samlede opfordring til regeringen var, "at sætte en markant dagsorden, der gør, at vi kan få endnu mere ud af det offentlige-private samarbejde. Svaret er mere fleksible rammevilkår og fokus på at udbrede viden om, hvad der skaber effekt".

#### Dansk Byggeri og Teknik

DB og Teknik foreslår, at tilbuddene først skal vurderes på alle andre kriterier end pris, hvorefter de bedste på denne baggrund vurderes på pris.

#### Dansk Byggeri, Teknik og Danske ARK

DB, Teknik og ARK finder, at det er et problem, at der ikke kan lægges vægt på erfaring ved udbud af bygge- og anlægsopgaver.

#### LO og BAT:

Man finder, at det bør fremgå af direktivet, at medlemsstaterne kan anvende kontraktsklausuler om, at gældende overenskomster skal overholdes.

LO finder, at opregningen af hensyn, der er nævnt i Kommissionens vejledning fra oktober 2010: "Sociale hensyn ved indkøb", bør indskrives i direktivet.

#### BA-kartellet



BA foreslår, at tildelingskriteriet "laveste pris" erstattes af "det kvalitetsmæssigt og bæredygtigt mest fordelagtige tilbud".

Fælles synspunkter fra Danske regioner, KL, DE og DI:

Forud for Kommissionens fremsættelse af forslaget til direktiv skrev formændene for Danske Regioner og KL sammen med direktørerne for DE og DI den 31. oktober 2011 en kronik i J-P, hvor man fremsatte enkelte brede fælles perspektiver for et nyt udbudsdirektiv:

Man håbede at det danske EU-formandskab især ville bidrage til at sikre:

- et intelligent offentligt-privat samarbejde, der samtidigt kunne bidrage til at udvikle nye services og produkter inden for velfærdsteknologi, energioptimering, miljøteknologi mv., som har et eksportpotentiale.
- en mærkbar afbureaukratisering og modernisering af EU's regler med den åbne konkurrence som et grundlæggende udgangspunkt.

Desuden ønskede man med særligt henblik på de danske rammer for udbudene:

- at den danske forvaltning også blev forenklet, herunder at lange sagsbehandlingstider for klager blev afkortet.
- at man forsat vil have en afbalanceret brug af sociale og miljømæssige hensyn i forbindelse med offentlige udbud.

### **Organisationernes ønsker om forenkling, fleksibilitet, udbudsforhandlingsmuligheder, arbejds m.v.-klausuler,**

En række organisationer ønsker forenkling af direktivet. Der er også et forholdsvist bredt ønske om, at offentlige udbud kan fremme samfundsmæssige mål som beskæftigelse, innovation, miljøbeskyttelse og f.eks. energieffektivitet. En række organisationer ønsker tærskelværdierne hævet.

### **Regeringen arbejder for**

Regeringen vil arbejde for øget forenkling og fleksibilitet, og finder at forslaget ikke er til hinder for fortsat anvendelse af arbejdsklausuler i udbud. Regeringen ønsker også at fremme mulighederne for forhandling i udbudsprocessen. Endelig vil regeringen generelt søge at fremme, at små og mellemstore virksomheder sikres lettere adgang til offentlige kontrakter.

### **EU-institutionerne**

Direktivet er udarbejdet af Kommissionens indre markeds generaldirektoratet, der hører under kommissær Michel Barnier.

EP's indre markeds og forbrugerbeskyttelsesudvalg (IMCO) har valgt den belgiske MEP, Marc Tarrabella (PS), som rapporteur vedr. udbudsdirektivet. Danske medlemmer af indre markedsudvalget er: Christel Schaldemose (S),

Emilie Turunen (SF). Stedfortrædere af indre markedsudvalget er: Morten Løkkegaard (V) og Søren Søndergaard (Folkebevægelsen mod EU).

### 3 direktiver fremsættes samtidigt

I Europa-Parlamentet bliver udbudsdirektivforslaget behandlet sammen med de to andre beslægtede forslag, koncessionsdirektivet KOM(2011)895 og forsyningsvirksomhedsdirektivet, KOM(2011)897. I EP forventer nogle partier, at også koncessionsdirektivet bliver genstand for nogen debat.

### Subsidiaritetsreglen (nærhedskontrol)

Udbudsdirektivet er et meget detaljeret direktiv. Traktaten tillader ikke forordninger på dette område, men Kommissionen har valgt at udarbejde et mere end 100 sider stort direktiv, der naturligvis dermed på en række områder giver forholdsvis detaljerede rammer. Kommissionen har endvidere valgt at fastholde det hidtidige tærskelniveau, skønt der rent faktisk kun omsættes 2 pct. af udbudsværdierne over grænserne. Der er altså overordentlig mange udbud, der ikke afgives bud på over grænserne.

Et nationalt parlament kan påberåbe sig subsidiaritetsklausulen, hvis man finder, at balancen mellem EU-regler og nationale regler forskubbes uhenigtsmæssigt meget i EU-reglernes favør. Hvis det viser sig, at 1/3 af de nationale parlamenter har en sådan bekymring, skal Kommissionen tage fornyet stilling til forslaget og begrunde en evt. fastholdelse af forslaget.

Der er ikke objektive regler vedr. subsidiaritet. Det er alene en politisk analyse og politisk vurdering i partierne, der kan tage stilling til direktivforslaget og behandlingen af det.

### Folketingets behandling

Europaudvalget har bedt Kommunaludvalget og Erhvervsudvalget komme med indstillinger til EUU om direktivforslaget senest 28. februar 2012.

Med venlig hilsen

Finn Skriver Frandsen