



EUROPESE COMMISSIE

GROENBOEK

**DE OVERHEIDSOPDRACHTEN
IN DE EUROPESE UNIE:**

**BESCHOUWINGEN OVER EEN
TOEKOMSTIG BELEID**

GROENBOEK

DE OVERHEIDSOPDRACHTEN IN DE EUROPESE UNIE:

BESCHOUWINGEN OVER EEN TOEKOMSTIG BELEID

**Mededeling aangenomen door de Commissie
op 27 november 1996, op voorstel van Commissaris M. MONTI**

(niet gereviseerde versie)

Samenvatting

- 1 Het tot stand brengen van een efficiënt beleid inzake overheidsopdrachten is essentieel als men wil dat de Europese Markt zijn doel verwezenlijkt: het creëren van een aanhoudende groei op lange termijn en het scheppen van arbeidsplaatsen, het bevorderen van de ontwikkeling van ondernemingen die in staat zijn om de mogelijkheden te benutten van de grootste geïntegreerde markt van de wereld en het doeltreffend ondersteunen van de concurrentie op globale markten, en het in staat stellen van de belastingbetaler en de gebruiker om openbare diensten van betere kwaliteit tegen lagere kosten te verkrijgen. De aanbestedende diensten en de publieke ondernemingen in de Europese Unie geven elk jaar ongeveer 720 miljard ECUS uit aan goederen en diensten, d.w.z bijna 2,000 ECUS per burger van de Unie. Gezien de omvang van de markten van overheidsopdrachten, kan de toepassing van efficiënte aankoopssystemen aanzienlijke besparingen voor de regeringen en, dientengevolge, voor de belastingbetalers ten gevolge hebben. Dergelijke beschouwingen zijn bijzonder belangrijk in verband met het beleid inzake het terugdringen van de begrotingstekorten dat door het Verdrag van Maastricht wordt vereist. Een meer open beleid inzake overheidsopdrachten bevat natuurlijk talrijke andere voordelen, hoewel die misschien minder duidelijk zijn. Immers, eerlijke procedures voor de plaatsing van overheidsopdrachten, die niet-discriminerend en doorzichtig zijn, evenals de mogelijkheid voor leveranciers om hun rechten voor de nationale rechtbanken hard te kunnen maken, doen het risico van fraude en corruptie in de openbare besturen afnemen.
- 2 Het beleid van de Unie inzake overheidsopdrachten heeft als fundamentele doelstellingen: het scheppen van de noodzakelijke voorwaarden voor concurrentie opdat de overheidsopdrachten zonder discriminatie worden geplaatst, het rationele gebruik van de openbare middelen door de keuze voor het beste ingediende aanbod, de toegang van de leveranciers tot een eengemaakte markt die belangrijke afzetgebieden aanbiedt en de versterking van het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen.
- 3 Wat betreft de gevolgen van dit beleid op de transparantie van de procedures van gunning van opdrachten, zijn reeds nu zeer bemoedigende resultaten verkregen. Niettemin, bestaan er nog twee belangrijke problemen. Enerzijds is dit een gedeeltelijke en onvolledige omzetting van de richtlijnen door de Lid-Staten en anderzijds is dit een betrekkelijk gering economisch effect van dit beleid, hetgeen blijkt uit het feit dat de resultaten die in termen van daling van de prijzen, van toename van de commerciële handelsstromen over de grenzen heen en van stijging van het aantal leveranciers die actief zijn op de markten van overheidsopdrachten, nog niet overeenkomen met de verwachte gunstige resultaten.
- 4 Teneinde de situatie op deze twee punten verbeteren, dient de Commissie een Groenboek in dat als basis dient voor een breed debat over de overheidsopdrachten in de Europese Unie. Dit Groenboek geeft de eerste overweging van de Commissie over een aantal essentiële vragen weer en nodigt alle betrokken partijen uit (de Raad, Europees Parlement, Economisch en Sociaal Comité, comité van de regio's, beroepsorganisaties, aanbestedende diensten, leveranciers, verbruikers) om hun

standpunten schriftelijk vóór 31 maart 1997 in te dienen. Na afloop van deze schriftelijke raadpleging zal de Commissie beoordelen of het wenselijk is om een hoorzitting met de betrokken partijen te organiseren. Op basis van de geleverde bijdragen zal de Commissie een mededeling uitwerken over de overheidsopdrachten.

5 De thema's die in de verschillende hoofdstukken van dit Groenboek aan de orde komen, zijn:

- de doelstellingen van het beleid van de Unie inzake overheidsopdrachten en het effect tot nu toe,
- de omzetting en de daadwerkelijke toepassing van de wetgeving,
- de verbetering van de toegang tot de markt via informatie en opleiding alsmede dank zij de ontwikkeling van elektronische aanbestedingsprocedures,
- de manier om het beleid inzake overheidsopdrachten met het andere communautaire beleid te verenigen, met name deze betreffende de kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's), de normalisatie, de transeuropese netwerken (TEN), de structuur- en cohesiefondsen, de opdrachten die geplaatst zijn door de communautaire instellingen of die gefinancierd zijn met communautaire middelen, het sociale gebied, het milieu, de sector defensie en, tenslotte,
- de toegang tot de markten van andere landen.

Elk van deze hoofdstukken wordt voorafgegaan door een samenvatting en eindigt met een lijst van vragen.

6 Een uitvoerig wetgevend kader voor de overheidsopdrachten is geschapen. Een periode van stabiliteit van dit kader is wenselijk en er wordt dus niet overwogen om de grondslagen ervan te wijzigen. Uiteraard impliceert dit niet dat de Commissie afziet van haar recht van initiatief. Wat het wetgevende kader betreft, is het belangrijk om de inspanningen zowel op het niveau van de omzetting van de richtlijnen door de Lid-Staten als op het niveau van de toepassing van de regels door de aanbestedende diensten te verdubbelen. Dit Groenboek bevat een opsomming van de problemen wat betreft de toepassing van de wetgeving en stelt mogelijke oplossingen voor die met de betrokken partijen besproken dienen te worden (zie hoofdstuk 3).

7 Nu het wetgevende kader is tot stand gekomen, moeten de aanbestedende diensten en de leveranciers de mogelijkheden benutten die dit kader biedt en zij moeten maximaal van de voordelen ervan profiteren. Men stelt echter vast dat talrijke openbare aankopers niet uitvoerig van hun wettelijke verplichtingen op de hoogte zijn en dat de leveranciers, in het bijzonder de kleine en middelgrote ondernemingen, vaak de mogelijkheden niet te kennen die door de markt worden aangeboden. Het is juist op dit vlak dat de mogelijkheden van opleiding en informatie ten volle benut moeten worden. Als men naar de toekomst kijkt, zou de ontwikkeling van de elektronische procedures een sleutelrol moeten spelen om de transparantie en de toegang tot de markten van overheidsopdrachten te verbeteren (zie hoofdstuk 4).

8 Het beleid betreffende overheidsopdrachten heeft een positieve weerslag op het andere communautaire beleid (zie hoofdstuk 5):

- Door de toegang tot de markt doorzichtiger te maken, opent zij aan het MKB nieuwe mogelijke afzetgebieden. Deze ondernemingen ondervinden evenwel nog een aantal moeilijkheden om doeltreffend aan de overheidsopdrachten deel te nemen. Het

Groenboek geeft een aantal maatregelen aan die geschikt zouden kunnen zijn om deze situatie te verbeteren.

- Op het gebied van de normalisatie moeten de inspanningen geïntensiveerd worden in samenwerking met de ondernemingen, opdat de normalisatieorganismen Europese normen opstellen die in bestekken gebruikt kunnen worden en die een daadwerkelijke openstelling van de markten voor overheidsopdrachten mogelijk maken.
 - De gemengde financiële verplichtingen tussen de private en publieke sector die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de transeuropese netwerken, zijn vergemakkelijkt door de procedures voor plaatsing van overheidsopdrachten die door de richtlijnen worden voorgeschreven, omdat deze aan de investeerders een aanvaardbare rentabiliteit verzekeren.
 - De juiste toepassing van de communautaire regels maakt het eveneens mogelijk om op een meer doeltreffende wijze de communautaire middelen aan te wenden (structuur- en regionale fondsen, opdrachten geplaatst door de communautaire instellingen of gefinancierd met communautaire middelen).
 - De regelgeving betreffende de overheidsopdrachten kan eveneens meer bijdragen tot verwezenlijking van de doelstellingen van het sociale en het milieubeleid.
 - In dit Groenboek bevestigt de Commissie dat zij openstaat voor elk initiatief om de concurrentie op het gebied van de opdrachten in de sector defensie te versterken, teneinde één Europese identiteit op het vlak van veiligheid en defensie te waarborgen en om het concurrentievermogen van onze industrie tegelijkertijd te vergroten.
- 9 De inwerkingtreding van de nieuwe overeenkomst over de overheidsopdrachten (GPA) van de Wereld Handels Organisatie (WTO) stelt een aanzienlijk aantal nieuwe markten in derde landen open voor ondernemingen uit de Unie. Mondialisering van de markten voor overheidsopdrachten is op goede weg. De Europese ondernemingen moeten vastberaden deze uitdaging aannemen. Tegenover een steeds toenemende internationale concurrentie zal het succes afhangen van innovatie en een internationale visie met betrekking tot de spelregels. Dit Groenboek nodigt alle betrokken partijen uit om informatie te verstrekken over alle problemen die zich op deze markten voordoen. Met betrekking tot de openstelling van de markten is het belangrijk om de landen van Centraal en Oost-Europa alsmede die van het Middellandse-Zeegebied bij te staan bij de ontwikkeling van hun praktijken inzake de plaatsing van overheidsopdrachten te (zie hoofdstuk 6).

INHOUD

- 1. INLEIDING**
- 2. CONTEXT VAN DE DISCUSSIE**
 - I. De doelstellingen van het Uniebeleid inzake overheidsopdrachten**
 - II. De huidige impact**
 - III. Vragen**
- 3. TOEPASSING VAN HET RECHT BETREFFENDE OVERHEIDSOPDRACHTEN - HUIDIGE SITUATIE EN TENDENSEN**
 - I. Inleiding**
 - II. De verplichting tot omzetting van de richtlijnen in nationale rechtsregels**
 - III. De verplichting tot correcte toepassing van het communautaire recht betreffende overheidsopdrachten**
 - A Onjuiste toepassing van het Gemeenschapsrecht**
 - a) Begripsomschrijvingen in de richtlijnen**
 - b) Overmatig gebruik van de onderhandelingsprocedure**
 - c) Ontoereikende kwaliteit van de bekendmakingen**
 - d) Overdreven gebruik van de "versnelde procedure" en te korte deelnemingstermijnen**
 - e) Selectie- en gunningscriteria**
 - B Problemen die verband houden met situaties die niet binnen de werkingssfeer van de richtlijnen vallen**
 - a) Concessieovereenkomsten of soortgelijke contracten**
 - b) Overheidsopdrachten beneden de drempelwaarden van de richtlijnen**
 - c) Wijziging van de regels in de loop van de procedure**
 - C Voorlopige conclusies**

IV. Toezicht op de toepassing van het communautaire recht betreffende overheidsopdrachten

A De richtlijnen "beroepsprocedures"

B Passende sancties

C Klachten

a) Op Gemeenschapsniveau

b) Op nationaal niveau

D Andere vormen van geschillenbeslechting

a) Verificatie

b) Bemiddeling

V. Vragen

**4. VERBETERING VAN DE TOEGANG TOT OVERHEIDSOPDRACHTEN
FOLLOW-UP VAN DE OPDRACHTEN, VOORLICHTING, OPLEIDING,
ELEKTRONISCHE PROCEDURES**

I. Follow-up van de overheidsopdrachten

II. Voorlichting

a) Een leesbaarder geheel van rechtsregels

b) Verspreiding van de bekendmakingen

III. Opleiding

IV. Elektronische gunningsprocedures

a) De huidige situatie

b) Elektronische bekendmaking

c) Elektronische verspreiding

d) Een geheel elektronisch aanbestedingssysteem

e) Ervaringen buiten de Europese Unie

f) Conclusie

V. Vragen

5. OVERHEIDSOPDRACHTEN EN DE OVERIGE COMMUNAUTAIRE BELEIDSGEBIEDEN

I. MKB

II. Normalisatie

III. Transeuropese netwerken (TEN) en het vervoer in het bijzonder

- a) De fase vóór de aanbesteding
- b) Toekenning van concessies aan consortia
- c) Toepassing van de onderhandelingsprocedure

IV. Overheidsopdrachten waarmee fondsen van de Unie gemoeid zijn

- a) De structuur- en cohesiefondsen
- b) Overheidsopdrachten die door de Europese instellingen worden geplaatst of met communautaire middelen worden gefinancierd

V. Overheidsopdrachten en sociale aspecten

VI. Overheidsopdrachten en milieu

VII. Overheidsopdrachten in de sector defensie

VIII. Overheidsopdrachten en consumentenbeleid

IX. Vragen

6. OVERHEIDSOPDRACHTEN IN DERDE LANDEN

I. De toegang tot de wereldmarkten - Zorgen dat de kaarten voor Europa gunstig komen te liggen

II. De basis leggen voor een openstelling van de markten in de landen van Midden- en Oost-Europa en van het Middellandse-Zeegebied

III. Vragen

1 INLEIDING

1.1 Een doelmatig beleid inzake overheidsopdrachten is van fundamenteel belang voor het succes van de interne markt als geheel. In de Europese Unie besteedt de overheid jaarlijks zowat 720 miljard ecu aan de aanschaf van goederen en diensten, wat overeenstemt met meer dan 11% van het bruto binnenlands produkt van de Unie. Nu een communautair wettelijk kader betreffende overheidsopdrachten tot stand is gebracht, doen we er goed aan na te denken en van gedachten te wisselen over de manier waarop alle mogelijkheden die dit kader biedt optimaal kunnen worden benut, en de Lid-Staten, het Europees Parlement alsmede - en hun bijdrage is essentieel - de aanbestedende diensten en de leveranciers uit te nodigen aan deze discussie deel te nemen.

1.2 De Europese Unie heeft reeds goede voortgang gemaakt met de tenuitvoerlegging van haar beleid inzake overheidsopdrachten. Het wettelijk kader dat overheidsopdrachten voor de mededinging moet openstellen staat vast en de Lid-Staten zijn bezig met de omzetting ervan in nationale rechtsregels. De verschillende actoren passen zich geleidelijk aan de nieuwe situatie aan. Dit kader zal een belangrijke factor blijven in de omvorming van de traditionele nationale inkooppraktijken en zal aldus bijdragen aan de totstandbrenging van een gunstige omgeving voor de economische ontwikkeling van geheel Europa. De sector overheidsopdrachten staat nu reeds meer voor de concurrentie open dan ooit tevoren. De ruimere toegang tot de overheidsopdrachten in andere Lid-Staten, ook buiten de Unie, schept nu al aanzienlijke nieuwe afzetmogelijkheden.

1.3 Het gemeenschapsbeleid inzake overheidsopdrachten opent niet alleen nieuwe perspectieven, het is tevens een enorme uitdaging. De invoering van nieuwe regels veronderstelt inspanningen om de traditionele werkwijzen aan te passen. Voor een aanbestedende dienst vereist deze evolutie, dat men vanaf het begin voorziet dat men waarschijnlijk te maken zal krijgen met nieuwe leveranciers, dikwijls uit andere Lid-Staten. Voor de leveranciers betekent deze verandering dat zij voortaan te maken zullen hebben met een soms zware concurrentie, dat zij zich op nieuwe markten moeten wagen en dat zij hun concurrentievermogen absoluut ook op internationaal peil moeten houden. Voor de regeringen van de Lid-Staten is de uitdaging niet minder reëel. Zij moeten zich aan de regels conformeren en zijn als belangrijkste opdrachtgevers verantwoordelijk voor de doorzichtigheid van het systeem. Zij moeten daarenboven, op grond van hun politieke verplichtingen, de omzetting van de richtlijnen in hun nationale wetgeving verzekeren.

1.4 De tijd is gekomen om een balans op te maken van wat reeds bereikt is en wat ons nog te doen staat. We zitten volop in een overgangsfase. Dankzij het aannemen van de communautaire richtlijnen in deze materie en hun omzetting, zelfs gedeeltelijk, en eveneens dankzij de acties van de Commissie om de rechten te waarborgen die zij scheppen, leggen zij de grondslagen voor een doelmatig inkoopbeleid, een lastig en soms pijnlijk proces, vooral daar waar voorheen op gewoonten gebaseerde relaties, bevoorrechte banden en nationale preferenties golden. Diep gewortelde maar ondoelmatige inkooppraktijken worden langzaam maar zeker achterwege gelaten. Sommige inkopende instanties hebben reeds de ervaring opgedaan, dat zij dankzij de communautaire regels de beste kwaliteit tegen de beste prijs hebben verkregen. De openstelling van de markten voor overheidsopdrachten van andere Lid-Staten wordt een feit, de mededinging neemt toe en onze ondernemingen zijn hoe langer hoe beter op de internationale uitdagingen voorbereid. Dit neemt echter niet weg dat nog meer

inspanningen nodig zijn om maximaal profijt te trekken van het beleid inzake overheidsopdrachten.

1.5 Het succes van dit proces hangt natuurlijk in de eerste plaats af van de inkoopende instanties en van de leveranciers, ongeacht hun grootte. Maar ook de Commissie en de Lid-Staten zelf spelen een belangrijke rol. Zij moeten samenwerken om omstandigheden te creëren waarin de concurrentie rond overheidsopdrachten ongehinderd kan spelen en de bloei van onze ondernemingen verzekerd wordt. De resultaten voor de economische groei en uiteindelijk voor de werkgelegenheid riskeren grotendeels uit te blijven indien de belemmeringen voor de grensoverschrijdende levering van goederen en diensten niet uit de weg worden geruimd. In die zin dient de goede werking van de interne markt op het gebied van overheidsopdrachten aan de orde te komen in de aan de gang zijnde discussie over een Vertrouwenspact voor de werkgelegenheid.

1.6 Dit Groenboek biedt een kader aan voor een ruim debat. In de hoofdstukken hieronder geeft de Commissie de richting aan die zij denkt te volgen met betrekking tot een aantal essentiële vragen over het huidige en toekomstige Gemeenschapsbeleid inzake overheidsopdrachten. De volgende thema's komen aan de orde: de omzetting en de daadwerkelijke toepassing van de regelgeving, middelen ter verbetering van de toegang tot de markt door middel van voorlichting, opleiding en geautomatiseerde gunningsprocedures, het samengaan van een correcte toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten met de overige communautaire beleidsgebieden - zoals het beleid inzake het midden- en kleinbedrijf (MKB), Transeuropese netwerken (TEN), normalisering, communautaire cohesie- en structuurfondsen, door Europese instellingen of met communautaire middelen aanbestede opdrachten, de sociale politiek, het milieubeleid, de consumenten en tenslotte de toegang tot overheidsopdrachten in andere landen. Ten behoeve van de lezer wordt elk hoofdstuk voorafgegaan door een korte samenvatting en afgerond met een overzicht van de te bespreken vragen.

1.7 Alle betrokken partijen (de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de regio's, de vakorganisaties, de aanbestedende diensten, de leveranciers, de consumenten) worden uitgenodigd hun standpunt aan de Commissie mee te delen. De antwoorden op alle of op een deel van de vragen van het Groenboek moeten uiterlijk op 31 maart 1997 toekomen bij

Directeur generaal - DG XV

Interne markt en financiële diensten

Wetstraat 200

B-1049 Brussel

Fax: (+32 2) 295.65.00

Electronic mail: John.MOGG@DG15.cec.be

Na afloop van de schriftelijke raadpleging zal de Commissie beslissen of het opportuun is een hoorzitting met de betrokken partijen te organiseren.

1.8 Aan de hand van de bijdragen in de discussie over het Groenboek en op basis van de analyse en overdenkingen betreffende overheidsopdrachten genoemd in de Mededeling betreffende de impact en de doeltreffendheid van de interne markt¹, zal de Commissie een Mededeling over de overheidsopdrachten uitwerken. Deze Mededeling zal een actieplan omvatten en bepalen welke maatregelen moeten worden genomen om de doelmatigheid van het rechtskader te vergroten en de doelstellingen van het communautaire beleid inzake overheidsopdrachten beter te verwezenlijken.

¹ Document COM(96)520.

Het beleid van de Unie inzake overheidsopdrachten heeft tot doel in deze sector een open, eerlijke concurrentie tot stand te brengen, zodat de leveranciers volop kunnen profiteren van de geïntegreerde markt en de aanbestedende diensten vrijelijk een keuze kunnen maken uit een concurrerender en talrijker aantal offertes. De basis van het communautaire rechtskader dat voor de verwezenlijking van deze doelstellingen noodzakelijk is, ligt thans vast: de vereisten van rechtszekerheid en van soepelheid worden daarin op evenwichtige wijze met elkaar verzoend. Wat de doorzichtigheid aangaat zijn reeds zeer bemoedigende resultaten bereikt. Wat de economische impact daarentegen betreft, zijn de beschikbare gegevens minder positief; zij laten zien dat de doelmatigheid van de wetgeving in de praktijk nog steeds een probleem is, al beginnen zich enkele geruststellende ontwikkelingen af te tekenen.

I. De doelstellingen van het Uniebeleid inzake overheidsopdrachten

2.1 De communautaire regels op het gebied van de openstelling van overheidsopdrachten vinden hun grondslag in het Verdrag, inzonderheid in de bepalingen die het vrije verkeer van goederen, diensten en kapitaal garanderen, welke de fundamentele beginselen vastleggen (gelijke behandeling, doorzichtigheid en wederzijdse erkenning) en elke discriminatie op grond van nationaliteit verbieden. Om deze fundamentele beginselen van het Verdrag afdwingbaar te maken, was een gedetailleerd afgeleid recht (in de vorm van richtlijnen) nodig. Deze richtlijnen regelen het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, door overheidsdiensten (klassieke sectoren) en door diensten die werkzaam zijn in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie (nutssectoren) en leggen de beroepsmogelijkheden voor de leveranciers vast (zie Bijlage 1 voor nadere gegevens).

2.2 Vóór de totstandkoming van het huidige communautaire rechtskader vonden openbare aankopen in de Lid-Staten doorgaans vrijwel uitsluitend plaats op de nationale markt. De nationale leveranciers genoten soms een hoge mate van bescherming en een aanzienlijk deel van de overheidsopdrachten werd aan hen toegewezen, meestal zonder al te veel aandacht te besteden aan criteria die de beste prijs-kwaliteit-verhouding moesten garanderen. Deze omstandigheden spoorden de nationale leveranciers dan ook niet echt aan om hun concurrentiekracht te verbeteren. Maar al te vaak werd in het inkoopbeleid onvoldoende aandacht besteed aan commerciële overwegingen en kwamen de aldus veroorzaakte extra kosten voor rekening van de waarschijnlijk niets vermoedende belastingbetaler.

2.3 Binnen deze context past de communautaire actie in het domein waarvan de fundamentele doelstellingen ongewijzigd blijven: de mededingingsvoorwaarden scheppen die nodig zijn opdat de overheidsopdrachten zonder discriminatie worden gegund, opdat het beoogde rationele gebruik van de staatsgelden door de keuze voor de voordeligste offerte wordt bereikt, opdat de leveranciers toegang krijgen tot een eengemaakte markt met belangrijke afzetmogelijkheden en opdat het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen erop vooruitgaat. Een doeltreffend Europees beleid inzake overheidsopdrachten is van wezenlijk belang om te bereiken dat deze eengemaakte markt op lange termijn een gestage groei meebrengt en werkgelegenheid creëert, dat zij de ontwikkeling bevordert van ondernemingen die de mogelijkheden van 's werelds grootste geïntegreerde markt weten uit te spelen en die de concurrentiestrijd op de wereldmarkten doeltreffend

kunnen voeren, en dat de belastingbetaler en de gebruiker voor een lagere prijs openbare diensten van een betere kwaliteit ontvangen. De overheidsdiensten en de nutsbedrijven in de Europese Unie besteden jaarlijks zowat 720 miljard ecu aan goederen en diensten, hetgeen in 1994 11,5% van het BNP van de 15 Lid-Staten uitmaakte, of, met andere woorden, het totaal van de Belgische, Deense en Spaanse economie, nagenoeg 2 000 ecu per burger van de Unie. Gezien de omvang van de Europese overheidsopdrachten, kunnen de regeringen, en dus ook de belastingbetalers, door middel van doeltreffende inkoopssystemen aanzienlijk besparen. Deze overwegingen zijn vooral belangrijk in het kader van de door de convergentiecriteria van Maastricht opgelegde vermindering van de begrotingstekorten.

2.4 Een opener beleid inzake overheidsopdrachten houdt natuurlijk nog tal van andere, misschien minder voor de hand liggende voordelen in. Eerlijke, non-discriminatoire en doorzichtige gunningsprocedures verkleinen het gevaar van fraude en corruptie bij de overheidsdiensten. Doorzichtigheid alleen mag niet genoeg zijn om fraude en corruptie uit te roeien, maar een effectief mechanisme van controle en toezicht op de gunningsprocedures en van gepaste sancties moet het gevaar van handelingen in strijd met het algemeen belang kunnen afwenden. Er dient overigens te worden opgemerkt dat, wat betreft de problematiek van fraude en corruptie, er instrumenten bestaan die niveaus van bescherming bieden² wanneer de communautaire fondsen in het geding zijn en zij zouden nuttige elementen kunnen zijn voor overdenkingen in een diepgaande discussie.

II. De huidige impact

2.5 Volgens het rapport Cecchini over de kosten van een niet-verenigd Europa³ konden de besparingen ten gevolge van een grotere doorzichtigheid en een ruimere openstelling van overheidsopdrachten op circa 22 miljard ecu worden geraamd. Er zijn momenteel geen tastbare bewijzen voorhanden dat besparingen van die omvang zijn gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor de convergentie van de prijzen of de toename van het intra-communautaire handelsverkeer dat met overheidsopdrachten in gevoelige sectoren samenhangt. In samenwerking met Eurostat is een onderzoeksmethode uitgewerkt om in de verschillende Lid-Staten op een vergelijkbare en geharmoniseerde wijze de omvang en de structuur van de overheidsopdrachten te meten. Deze methodologie is al op basis van vrijwilligheid getest in twee Lid-Staten (Portugal⁴ en Griekenland⁵) en heeft het mogelijk gemaakt de omvang vast te stellen van de overheidsopdrachten in deze landen door middel van het verzamelen van verschillende informatie (bedrag van en het aantal door overheidsdiensten geplaatste opdrachten, het type gunningsprocedure, de aangekochte goederen, gegevens betreffende de ondernemingen aan wie de opdracht is gegund ...). Tegen het einde van dit jaar zal een vergelijkbare operatie worden uitgevoerd in Duitsland.

2.6 De Commissie heeft een mededeling gepresenteerd over de impact en de doeltreffendheid van de regelgeving betreffende de interne markt ("1996 Review"⁶). De liberalisatie van de markt voor overheidsopdrachten is een van de onderzochte thema's. Dit moest uitwijzen of in deze sector een aantal van de beloofde resultaten werden bereikt. Met

² Zie voor de administratieve communautaire sancties, de verordening betreffende de bescherming van de financiële belangen, n° 2988/95, Pb C312 van 08.12.1995, p.1; en voor de strafrechtelijke sancties, de conventie van 26.07.1995 betreffende de bescherming van de financiële communautaire interessen (tegen de fraude), Pb. C316 van 27.11.1995, p. 48, evenals het eerste aanvullend protocol van 27.09.1995 (betreffende de corruptie), Pb C313 van 23.10.1996, p. 1.

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

⁴ Instituto Nacional de Estatística, Portugal, maart 1995.

⁵ National Statistical Service of Greece, februari 1995.

⁶ Zie noot nr. 1 hierboven.

name moest een analyse worden gemaakt van de invloed van de wetgeving op vraag en aanbod, de penetratie van de invoer, het prijsverloop en de geraamde besparingen. De resultaten tonen dat, zelfs al heeft het beleid inzake overheidsopdrachten nog niet al zijn vruchten afgeworpen, met name als gevolg van het ontbreken van omzettingsmaatregelen door de Lid-Staten, de markt van overheidsopdrachten, in geheel Europa, een belangrijke ontwikkeling doormaakt.

2.7 Evenzo is het meest zichtbare gevolg van de richtlijnen ongetwijfeld een grotere doorzichtigheid van de gunningsprocedures. Het aantal aankondigingen van overheidsopdrachten die in het Supplement bij het Publikatieblad (en in de elektronische versie Tenders Electronic Daily) worden bekendgemaakt, is alsmaar toegenomen. Het totale aantal gepubliceerde bekendmakingen is gestegen van 12.000 in 1987 naar bijna 95.000 in 1995. De vooruitzichten voor de volgende twee jaar wijzen op een aanhoudende stijging, zodat het totale aantal bekendmakingen zou oplopen tot 200 000. Deze getallen zijn een nuttige indicatie van de impact van de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten op de doorzichtigheid van de gunningsprocedures. Bovendien heeft een enquête onder 1.600 leveranciers uitgewezen dat deze een verhoogde interesse hebben in de nieuwe zakelijke mogelijkheden (90% voor lokale opdrachten en 70% voor grensoverschrijdende opdrachten). Hier moet echter aan toegevoegd worden dat, onder de ongeveer 110.000 aanbestedende diensten die onderworpen zijn aan de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten, zich ongeveer 85%, vooral op het niveau van de lokale opdrachtgevers, niet houden aan de in de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten neergelegde vereisten van publiciteit en doorzichtigheid.

2.8 De ondernemingen die installaties leveren voor de sectoren vervoer, telecommunicatie, elektriciteitsvoorziening en gezondheidszorg - en die alle grote afnemers hebben in de publieke sector - hebben structurele veranderingen ondergaan die toe te schrijven zijn aan verschillende factoren, waaronder vermoedelijk ook de voorschriften betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten. Er zijn gemeenschappelijke ondernemingen en fusies tot stand gebracht, waardoor gezamenlijke onderzoeks- en ontwikkelingswerkzaamheden mogelijk zijn geworden. Het resultaat van dit alles is ongetwijfeld een beter presterende Europese industrie die de schaafeffecten van de interne markt beter weet te benutten en op de concurrentie op wereldniveau beter is voorbereid.

2.9 Niettegenstaande deze aanmoedigende tekenen blijft de niet-naleving van de regels een ernstig probleem : het ontbreken van omzettingsmaatregelen door de Lid-Staten. In feite hebben slechts drie landen alle richtlijnen geheel omgezet. Moet men benadrukken dat de Commissie 39 inbreukprocedures heeft geopend tegen de betrokken Lid-Staten wegens niet omzetten van de richtlijnen? Het gaat hier om een probleem dat de middelen betreft om een betere naleving van de wetgeving beter af te dwingen, hetgeen in het volgende hoofdstuk aan bod zal komen.

2.10 Bovendien lijkt het erop dat in een aantal sectoren de aanbestedende diensten geen voordelen zien tengevolge van de inspanningen die ze doen om aan de verplichtingen van de richtlijnen te voldoen en moeten zij vaststellen dat de leveranciers (in het bijzonder die uit andere Lid-Staten) terughoudend zijn bij het inschrijven op hun opdrachten. Misschien wijst dit erop dat de marktdeelnemers enige tijd nodig hebben om hun gedrag op de nieuwe regels af te stemmen en om van de nieuwe afzetmogelijkheden gebruik te maken. Sommige marktdeelnemers hebben zonder twijfel defensief gereageerd toen zij de dreiging van concurrentie vaststelden of vernamen, veeleer dan een strategie op te zetten om tot de markt van de andere Lid-Staten door te dringen en er marktaandeel te verwerven.

2.11 Uiteindelijk is het aandeel van uit andere Lid-Staten ingevoerde goederen in de openbare aanbestedingen Europa beperkt gebleven, oplopend van 1,4% in 1987 tot 3% in 1995 voor de direct grensoverschrijdende transacties en van 4% tot 7% voor de aankopen die zijn gerealiseerd via importeurs of lokale filialen.

III. Vragen

1. Beschikt u over ander economisch cijfermateriaal aan de hand waarvan de impact van de richtlijnen en de gevolgen ervan voor de werkgelegenheid kunnen worden beoordeeld?
2. Waarom zijn de marktdeelnemers terughoudend om offertes in te dienen voor opdrachten in andere Lid-Staten?

3. TOEPASSING VAN HET RECHT BETREFFENDE OVERHEIDSOPDRACHTEN - HUIDIGE SITUATIE EN TENDENSEN

Op het gebied van overheidsopdrachten werd een rechtskader ingevoerd. De Commissie erkent dat hieraan gedurende enige tijd het best niet wordt geraakt en heeft dan ook geen ingrijpende wijzigingen op het oog. Zij ziet hiermee evenwel niet af van haar recht van initiatief en is bereid, ingeval dat nodig zou blijken, de meest adequate maatregelen te treffen of voor te stellen.

De Commissie benadrukt dat de inspanningen moeten worden verdubbeld zowel wat de omzetting als wat de toepassing van het kader van rechtsregels betreft, opdat alle marktdeelnemers in de Unie gelijke kansen hebben op de markt voor overheidsopdrachten.

Bij haar toezicht op de toepassing van het Gemeenschapsrecht heeft de Commissie een aantal problemen kunnen vaststellen, zowel op het gebied van de omzetting van de richtlijnen als wat de toepassing van de regels door de aanbestedende diensten betreft. Dit zijn de eerste elementen waaraan aandacht moet worden besteed bij het specifieke onderzoek naar de toepassing van de vigerende regels dat de Commissie ingevolge de richtlijnen moet verrichten.

Een effectieve toepassing van het recht inzake overheidsopdrachten kan alleen worden gegarandeerd als er - zowel op communautair als op nationaal niveau - ten volle gebruik kan worden gemaakt van snelle en doeltreffende beroepsprocedures. De wijze waarop deze procedures worden toegepast, voldoet echter niet altijd aan deze vereisten. Nu er richtlijnen "beroepsprocedures" voorhanden zijn, zou het merendeel van de problemen op nationaal niveau moeten worden geregeld. Het aanmoedigen van het gebruik van het stelsel van attestatie en het toegankelijker maken van de bemiddelingsprocedure zijn twee andere belangrijke punten die moeten worden besproken.

I. Inleiding

3.1 Op het gebied van overheidsopdrachten is thans, op het niveau van de Unie, een rechtskader voorhanden (zie Bijlage I). De Commissie erkent dat hieraan voor het ogenblik het best gedurende enige tijd niet wordt geraakt, omdat de invoering van de nieuwe regels nog niet ten volle haar beslag heeft gekregen. Deze stabiliteit moet alle betrokkenen de nodige tijd geven om zich aan de nieuwe regels en praktijken op het gebied van overheidsopdrachten aan te passen. Zonder dat zij afziet van haar recht van initiatief, is de Commissie dan ook niet voornemens het bestaande regime ingrijpend te wijzigen; zij bevestigt wel haar vaste voornemen om actief te blijven ingrijpen in deze sector op basis van de eerder vastgestelde beginselen wat de methode en de inhoud van de reglementering aangaat. Mochten nieuwe problemen rijzen in bepaalde sectoren of lacunes in de vigerende regeling aan het licht komen, dan zal de Commissie uiteraard niet aarzelen om de meest adequate maatregelen te treffen, opdat de Europese inkopers over een open en concurrerend aanbod blijven beschikken en de leveranciers een effectieve toegang tot de overheidsopdrachten behouden, ter bevordering van hun concurrentievermogen. In de telecommunicatiesector, evenals in andere nutssectoren is een liberalisatie op gang gekomen. Voor wat betreft de toepassing van de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten controleert de Commissie of deze liberalisatie leidt tot het scheppen van effectieve concurrentievoorwaarden in deze sector. Met het oog hierop bestudeert zij de mogelijkheden om aan deze situatie tegemoet te komen. Er zij eveneens op

gewezen dat in de meeste richtlijnen is bepaald dat de Commissie de toepassing van de regelgeving aan een nieuw onderzoek moet onderwerpen. Binnen afzienbare tijd moet zij de tenuitvoerlegging van de richtlijnen grondig onder de loep nemen. De door dit Groenboek op gang gebrachte discussie zou hiervoor nuttige gegevens moeten aanreiken.

3.2 De communautaire richtlijnen moeten in nationaal recht worden omgezet. De toepassing ervan - door nationale, regionale of lokale autoriteiten of door aanbestedende diensten in de nutssectoren - mag het algemene streven om in de gehele Unie ten aanzien van een ieder dezelfde regels inzake overheidsopdrachten toe te passen niet in het gedrang brengen. De perceptie dat niet voor iedereen dezelfde regels gelden, kan de openstelling van de overheidsopdrachten sterk afremmen.

II. De verplichting tot omzetting van de richtlijnen in nationale rechtsregels

3.3 De richtlijnen vormen het belangrijkste element van ons stelsel voor het plaatsen van overheidsopdrachten. Zij maken het mogelijk de economische efficiëntie te verhogen en de goede werking van de interne markt te verbeteren. De Commissie publiceert regelmatig voortgangsrapporten over de tenuitvoerlegging van de regelgeving betreffende de interne markt die met de Lid-Staten - ook op ministerieel niveau - worden besproken. Daarbij heeft zij herhaaldelijk haar bezorgdheid uitgesproken over het feit dat de richtlijnen inzake overheidsopdrachten nog onvoldoende zijn omgezet (tabel 1). Binnen de interne markt vormen de overheidsopdrachten de sector die voor de meeste problemen zorgt, zowel wat de kennisgeving als wat de kwaliteit van nationale maatregelen tot omzetting betreft. De richtlijn "diensten" en de herwerkte richtlijnen "leveringen" en "nutssectoren" veroorzaken in dit opzicht de meeste problemen.

3.4 Het merendeel van de bepalingen van de richtlijnen mag dan vanuit juridisch oogpunt rechtstreekse werking hebben, toch staan het uitblijven van omzetting en/of een gebrekkige omzetting eraan in de weg dat de burgers en de ondernemingen in de Gemeenschap onverkort van de interne markt op het gebied van overheidsopdrachten kunnen profiteren. Zo kunnen bijvoorbeeld belangrijke verschillen worden vastgesteld tussen het relatief aandeel in het bruto binnenlands produkt van de Gemeenschap van sommige Lid-Staten die de richtlijnen niet correct hebben omgezet enerzijds, en de totale waarde van de door hen gepubliceerde aankondigingen van aanbesteding in verhouding tot de totale waarde van alle gepubliceerde aankondigingen van aanbesteding in de Gemeenschap anderzijds. Met andere woorden, voor deze Lid-Staten lijkt de totale waarde van de bekendgemaakte aankondigingen klein vergeleken bij hun economisch belang. De Commissie roept de Lid-Staten dan ook andermaal op om zich er in eerste instantie voor te beijveren dat de regelgeving inzake overheidsopdrachten wordt omgezet. Het geheel en al uitblijven van omzettingsmaatregelen kan door de aanbestedende diensten immers gemakkelijk worden aangegrepen als een reden voor het niet toepassen van de vigerende regels.

3.5 Voorts is het van wezenlijk belang dat de Lid-Staten maximale aandacht besteden aan de formulering van de nationale bepalingen, zodat de omzetting van voldoende kwaliteit is om de algehele verwezenlijking van de door de communautaire regelgeving beoogde doeleinden te verzekeren. Een gebrekkige omzetting kan namelijk de rechten uithollen die de marktdeelnemers aan de richtlijnen ontleen en kan tevens de instanties die de regels moeten toepassen voor conflicten tussen de communautaire en de nationale regeling plaatsen, en dezen zo tot een onjuiste toepassing van het vigerende Gemeenschapsrecht brengen. Deze situatie is

even ernstig als het uitblijven van omzetting, want de praktische gevolgen ervan zijn dezelfde. Daarom is het van belang, ongeacht volgens welke methode de richtlijnen in het nationale recht worden omgezet, dat de Lid-Staten elke tegenstrijdigheid tussen de bestaande nationale normen en de communautaire beginselen en bepalingen wegwerken, zodat een correcte uitlegging en toepassing door de betrokken diensten en bedrijven verzekerd zijn. Voorts zou de Commissie graag zien dat de Lid-Staten al het mogelijke doen om het nationale wettelijke kader waarin de richtlijnen worden overgenomen overzichtelijker te maken, bijvoorbeeld door het aantal verwijzingen naar andere wetteksten te beperken en alle relevante bepalingen in een enkele tekst onder te brengen. Op die manier zouden de inkopende instanties de regels met meer gemak kunnen toepassen en zouden de belangstellende marktdeelnemers vlotter toegang verkrijgen tot de opdrachten.

3.6 De Commissie is er zich van bewust dat de communautaire teksten ingewikkeld zijn en dat dit wellicht ook een van de oorzaken is van de moeilijkheden met de omzetting en vooral met de toepassing. Maar die ingewikkeldheid is een rechtstreeks gevolg van het feit dat de problemen die moeten worden opgelost om de gestelde doeleinden te bereiken, evenzeer ingewikkeld zijn. De Commissie is bereid de Lid-Staten die daarom verzoeken alle noodzakelijke hulp te bieden ten aanzien van de uitlegging en de vereenvoudiging van de bestaande teksten in het kader van de omzetting van de richtlijnen.

3.7 Dit neemt niet weg dat, volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, in bepaalde gevallen de vaststelling van de omzettingsmaatregelen, waarvoor de ontwerpen nochtans tijdig gereed waren, zonder duidelijke reden werd uitgesteld. In andere gevallen moet worden vastgesteld dat de omzetting van sommige bepalingen van het Gemeenschapsrecht wordt nagelaten. De Commissie vraagt zich af wat de redenen hiervoor zijn en zou, in elk geval, alle andere mogelijke oorzaken van de ondervonden moeilijkheden willen kennen.

3.8 Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft meermaals uitspraak gedaan over de bescherming van de rechten van particulieren in het kader van het Gemeenschapsrecht ingeval een Lid-Staat zijn verplichtingen, in het bijzonder op het gebied van de omzetting van richtlijnen, niet nakomt. In het Francovich-arrest⁷ heeft het Hof het beginsel vastgelegd, dat de Lid-Staten aansprakelijk zijn voor schade aan particulieren veroorzaakt door niet-omzetting van een richtlijn waarvan de bepalingen door particulieren kunnen worden ingeroepen, al hebben die bepalingen niet noodzakelijkerwijs rechtstreekse werking. In het arrest Brasserie du Pêcheur - Factortame⁸ is het Hof nog verder gegaan en heeft het erkend dat, in bepaalde omstandigheden, de staat aansprakelijk kan zijn voor schade veroorzaakt door elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht, ongeacht welke publieke instantie door haar handelen of nalaten aan de oorsprong van die inbreuk ligt. Het is dus waarschijnlijk dat particulieren deze rechtspraak voor de nationale gerechten zullen inroepen teneinde vergoeding van de geleden schade, met inbegrip van winstderving, te verkrijgen en dus een effectieve bescherming van hun rechten te genieten.

⁷ Arrest van 19 november 1991, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Jurispr. 1991-I, 5403.

⁸ Arrest van 5 maart 1996, gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93, Jurispr. 1996-I, 1029. Zie ook het arrest British Telecom van 26 maart 1996, zaak C-392/93, Jurispr. 1996-I, 1631.

III. De verplichting tot correcte toepassing van het communautaire recht betreffende overheidsopdrachten

3.9 Ook al is het van essentieel belang dat er een degelijk rechtskader bestaat als gevolg van een juiste uitvoering van de richtlijnen, het is eveneens van fundamenteel belang dat de aanbestedende diensten de betrokken rechtsregels correct toepassen.

3.10 Met toepassing van artikel 155 van het EG-Verdrag heeft de Commissie als hoedster van het Gemeenschapsrecht een aantal gevallen geïdentificeerd waarin zich problemen met de toepassing van de regels door de inkopende instanties voordoen. Zonder volledig te willen zijn, worden hieronder een aantal typische problemen van deze gebrekkige toepassing van het Gemeenschapsrecht groepsgewijs uiteengezet.

A Onjuiste toepassing van het Gemeenschapsrecht

a) Begripsomschrijvingen in de richtlijnen

3.11 Een eerste categorie van problemen betreft de juiste interpretatie van de diverse begrippen die in de richtlijnen worden gebruikt. Zo heeft het Hof van Justitie met betrekking tot het begrip "aangebestedende dienst" verduidelijkt, dat dit op functionele wijze moet worden uitgelegd (arrest Beentjes⁹). Daarnaast heeft de praktijk uitgewezen dat de grenzen van het begrip "aangebestedende dienst" in de zin van de richtlijn nutssectoren moeilijk te trekken zijn, omdat dit begrip tegelijk refereert aan de subjectieve aard van die aanbestedende diensten en aan de activiteit die in een van de nutssectoren wordt verricht. Deze richtlijn somt namelijk een hele reeks bijzondere gevallen op waarin de inkopende instanties, hoewel aan te merken als aanbestedende dienst, niet gehouden zijn de bepalingen van deze richtlijn toe te passen.

3.12 Zo ook is het in meerdere gevallen niet eenvoudig gebleken het begrip "overheidsopdracht" af te bakenen. De richtlijnen omschrijven dit namelijk in vrij ruime bewoordingen, zodat allerhande schriftelijke contracten onder bezwarende titel die tussen een aanbestedende dienst en een onderneming worden gesloten, in de werkingssfeer van de communautaire regeling komen te vallen. Niettegenstaande deze ruime omschrijving hebben sommige aanbestedende diensten geprobeerd zich aan de procedures van de richtlijnen te onttrekken.

3.13 Hetzelfde geldt ook voor andere begrippen in de richtlijnen, met name voor de interpretatie van het begrip "werk", waarvoor een aantal elementen weliswaar in de tekst van de richtlijn te vinden zijn, doch dat in bepaalde concrete gevallen voor uiteenlopende interpretaties vatbaar blijkt. Wat begrippen zoals "leveringen" en "diensten" aangaat, stelt de Commissie vast dat de inkopende instanties gebruik maken van de rekbaarheid van deze begrippen en de richtlijnen proberen te omzeilen door opdrachten die één geheel vormen kunstmatig op te splitsen.

3.14 Deze begrippen zijn enigszins generiek van aard omdat zij in zeer uiteenlopende situaties en nationale rechtsstelsels moeten worden toegepast. De communautaire wetgever heeft een inspanning moeten doen om met deze diversiteit rekening te houden. Daarom moeten bij de interpretatie van deze begrippen de geest en de doelstellingen van de wetgever getrouw in acht worden genomen.

⁹ Arrest van 20 september 1988, zaak 31/87, Jurispr. 1987, 4635

b) Overmatig gebruik van de onderhandelingsprocedure

3.15 Een tweede soort problemen betreft de keuze van de gunningsprocedures, meer bepaald van de procedure van gunning via onderhandelingen. Volgens de richtlijnen betreffende de klassieke sectoren is de onderhandelingsprocedure, met name die zonder voorafgaand bericht van aanbesteding, een uitzonderingsprocedure die enkel in limitatief opgesomde gevallen mag worden toegepast. Het Hof van Justitie heeft nader gepreciseerd (arrest Commissie/Italië¹⁰), dat de bepalingen die deze procedure regelen eng moeten worden uitgelegd en dat diegene die er een beroep wil op doen moet aantonen dat de uitzonderlijke omstandigheden die de afwijking rechtvaardigen, daadwerkelijk bestaan. Tal van door de Commissie ingeleide inbreukprocedures en door het Hof van Justitie gewezen arresten laten evenwel zien, dat de aanbestedende diensten de strenge beperkingen voor het gebruik van deze procedure ver te buiten zijn gegaan, met name door zich te beroepen op niet bestaande of aan hun eigen toedoen te wijten dringendheid of door argumenten aan te voeren die niets van doen hebben met het feit dat slechts één enkele aannemer in staat is de opdracht uit te voeren.

3.16 In de gevallen waarin zij geoorloofd is, lijkt de onderhandelingsprocedure economisch betere resultaten op te leveren dan de traditionele mededinging en is zij dus een rationeel middel voor de publieke inkoper om de kosten te verminderen, zonder de verwezenlijking van de doelstellingen in gevaar te brengen. Dit doet evenwel niets af aan het feit, dat deze procedure minder goed samengaat met de beoogde doorzichtigheid van de opdrachten.

c) Ontoereikende kwaliteit van de bekendmakingen

3.17 Een derde soort problemen betreft de bekendmaking van de overheidsopdrachten. Een aanzienlijk aantal van de in het Publikatieblad bekendgemaakte aankondigingen van aanbesteding bevat niet alle inlichtingen die de modellen voor de aankondigingen van de richtlijnen voorschrijven. Bovendien is uit een kruiscontrole van bekendgemaakte aankondigingen gebleken, dat de verplichte bekendmaking van voorinformatie en van gegunde opdrachten op grote schaal achterwege wordt gelaten.

3.18 Volledige aankondigingen zijn nochtans een absolute voorwaarde voor de doorzichtigheid die noodzakelijk is om de openstelling van de markt voor overheidsopdrachten te bereiken. Zonder bekendmakingen zijn een daadwerkelijke concurrentie en de daaruit voortvloeiende voordelen ondenkbaar. Elke categorie van aankondigingen waarin de richtlijnen voorzien, past in een welbepaalde logica. De bekendmaking van voorinformatie (of de periodieke indicatieve aankondiging van de richtlijn nutssectoren) heeft als doel de ondernemingen, met name het MKB, ver genoeg van tevoren van de behoeften van de inkopende instanties in kennis te stellen, zodat zij voorzieningen kunnen treffen om kwalitatief betere offertes te doen. De eigenlijke aankondiging van aanbesteding heeft dan als doel de marktdeelnemers alle inlichtingen te verstrekken die nodig zijn om te beslissen of, en hoe, zij aan een aanbesteding zullen deelnemen. De aankondiging van een gegunde opdracht tenslotte stelt de ondernemingen die hebben deelgenomen in zekere zin in de gelegenheid na te gaan of hun rechten geëerbiedigd zijn en bevat daarenboven nuttige informatie over de markttendenzen in de verschillende sectoren.

¹⁰ Arrest van 10 maart 1987, zaak 199/85, Jurispr. 1987, 1039

d) Overdreven gebruik van de "versnelde procedure" en te korte deelnemingstermijnen

3.19 Een vierde categorie problemen betreft het toepassen van verkorte termijnen in een versnelde procedure. Onderzoek van de bekendmakingen in supplement S van het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen overeenkomstig Richtlijn 92/50/EEG wijst uit, dat een aanzienlijk deel van die overheidsopdrachten volgens de versnelde procedure wordt geplaatst, waardoor de termijnen voor inzending van de aanvragen tot deelneming en van de offertes aanzienlijk worden verkort. Aangezien het hier gaat om minimumtermijnen van respectievelijk 15 en 10 dagen wordt het voor ondernemingen van andere Lid-Statens uiterst moeilijk om aan deze procedures deel te nemen. Anders dan de richtlijnen nutssectoren staan de richtlijnen "klassieke sectoren" verkorting van de termijnen in het kader van niet-openbare en onderhandelingsprocedures slechts toe ingeval de normale termijnen wegens spoed niet kunnen worden aangehouden. Dit betekent dat de versnelde procedure een uitzonderingsprocedure is. Gelet echter op wat hierboven is vastgesteld, lijken de aanbestedende diensten haar niet als zodanig te beschouwen.

3.20 Een vergelijkbaar maar nog ernstiger probleem doet zich voor wanneer - en dat gebeurt vrij vaak - de aanbestedende diensten voor de deelneming termijnen vaststellen die korter zijn dan de minimumtermijnen van de richtlijnen. Het behoeft geen betoog dat een dergelijke handelwijze, die met de vigerende rechtsregels in strijd is, een effectieve concurrentie tussen alle belangstellende leveranciers beperkt, ja zelfs totaal onmogelijk maakt.

e) Selectie- en gunningscriteria

3.21 Een vijfde groep problemen betreft de criteria aan de hand waarvan de aanbestedende diensten in procedures voor het plaatsen van opdrachten de geschiktheid van de kandidaten onderzoeken (de selectiecriteria) en de opdrachten toewijzen (de gunningscriteria).

3.22 De praktijk van sommige aanbestedende diensten om andere criteria inzake de technische bekwaamheid van de kandidaten voor te schrijven dan die welke in de richtlijnen limitatief zijn vastgelegd, werd door de Commissie aangevochten en door het Hof van Justitie veroordeeld (arrest Transporoute)¹¹. Daarenboven werd vastgesteld dat in bepaalde gunningsprocedures de geschiktheid van de kandidaten getoetst werd aan voorwaarden die niet als selectiecriteria kunnen worden aangemerkt.

3.23 Het Hof van Justitie mag dan al ondubbelzinnig hebben verklaard, dat er een duidelijke scheiding moet zijn tussen de fase van selectie en die van gunning van een opdracht en dat de criteria die in deze beide fasen worden gehanteerd bijgevolg niet verward mogen worden (arrest Beentjes)¹², toch laat de praktijk zien dat tal van aanbestedende diensten in de gunningsfase elementen in rekening blijven nemen die betrekking hebben op de selectiecriteria, waardoor in sommige gevallen de opdracht niet gaat naar de offerte die voor deze opdracht het voordeligst lijkt, maar naar de offerte van de gegadigde met de meeste ervaring of de grootste financiële draagkracht. Vergelijkbare problemen doen zich voor wanneer inkoopende instanties, soms op grond van nationale bepalingen die in strijd zijn met het Gemeenschapsrecht, gunningscriteria hanteren die op andere elementen dan die van de richtlijnen zijn gebaseerd en bijgevolg onaanvaardbaar zijn. De gevallen waarin de gunningscriteria, zonder dat zij al te veel

¹¹ Arrest van 10 februari 1982, zaak 76/81, Jurispr. 1982, 471

¹² Zie voetnoot 9.

worden gepreciseerd, op regionale, sociale of milieuaspecten zijn gebaseerd, kunnen dit probleem illustreren.¹³

B Problemen die verband houden met situaties die niet binnen de werkingssfeer van de richtlijnen vallen

3.24 Het recht inzake overheidsopdrachten berust op een geheel van regels en beginselen, zoals non-discriminatie, gelijke behandeling, doorzichtigheid en wederzijdse erkenning. Zoals het Hof van Justitie heeft benadrukt (arrest Commissie/Italië¹⁴), hebben de richtlijnen enkel tot doel de doelmatige toepassing van deze beginselen te garanderen, maar het spreekt vanzelf dat die beginselen door hun aard gelden voor alle situaties in verband met overheidsopdrachten en soortgelijke overeenkomsten, met name ook die welke buiten de werkingssfeer van de richtlijnen vallen. Hieronder worden bij wijze van voorbeeld een aantal situaties aangehaald die in dit verband bijzonder kenmerkend zijn.

a) Concessieovereenkomsten of soortgelijke contracten

3.25 Voor de totstandbrenging en/of het beheer van grote infrastructuren en voor de verstrekking van bepaalde diensten maken de aanbestedende diensten steeds meer gebruik van juridische instrumenten zoals concessieovereenkomsten of soortgelijke contracten, of van andere wijzen van toekenning van speciale of exclusieve rechten. De keuze voor deze instrumenten is weliswaar veelal ingegeven door de budgettaire beperkingen van de aanbestedende diensten, doch komt tegelijk tegemoet aan hun streven naar een beter beheer van de betrokken diensten. Tal van projecten in de sector Transeuropese netwerken zijn hiervan een voorbeeld¹⁵. In ieder geval hebben veel van de bij de Commissie ingediende klachten betrekking op concessieovereenkomsten, soortgelijke contracten of ander systemen van toekenning van speciale of exclusieve rechten.

3.26 De aanbestedende diensten lijken ervan uit te gaan dat het Gemeenschapsrecht niet van toepassing is op de gunning van dit soort contracten of rechten en in veel gevallen nemen zij niet de maatregelen die noodzakelijk zijn om doorzichtigheid en openstelling voor de concurrentie te garanderen. In werkelijkheid echter moeten zij zich in deze situaties aan het EG-Verdrag conformeren, in het bijzonder aan de regels betreffende het vrije verkeer van goederen en diensten, alsmede aan de fundamentele beginselen van non-discriminatie, gelijke behandeling, doorzichtigheid en wederzijdse erkenning. Ingevolge de richtlijn "werken" moeten de regels betreffende de bekendmaking bovendien ook in het geval van concessieovereenkomsten voor openbare werken in acht worden genomen. Schending van deze fundamentele Verdragsbeginselen is voor de Commissie onaanvaardbaar, omdat de goede werking van de interne markt erdoor wordt verhinderd. Opdrachten (of rechten) worden niet voor de concurrentie opengesteld, hetgeen aanzienlijke economische belangen in gevaar brengt.

3.27 In de toekomst kan met het oog op een nog ruimere openstelling voor de concurrentie worden overwogen regels vast te stellen aangaande manieren om de concurrentie te laten spelen wanneer exclusieve rechten voor het verrichten van openbare diensten worden toegekend, via een systeem van concessieovereenkomsten. Deze regels zouden worden

¹³ Deze vragen komen in hoofdstuk 5 aan de orde.

¹⁴ Zie voetnoot 10

¹⁵ Zie ook hoofdstuk 5, punt III

ingevoerd met het doel de toegang tot de markt van de openbare diensten te vergemakkelijken voor nieuwe marktdeelnemers uit zowel de publieke als de particuliere sector en bij de bestaande marktdeelnemers een dynamiek op gang te brengen die beter aansluit bij de behoeften van de gebruikers, zonder dat de mogelijkheid wegvalt om exclusieve rechten toe te kennen wanneer dat voor de handhaving van een dienst van algemeen economisch belang noodzakelijk is. Met een dergelijke aanpak zouden de Lid-Staten in het belang van de burgers de ondernemingen kunnen selecteren die zowel wat rentabiliteit als wat kwaliteit betreft, de openbare diensten het doeltreffendst kunnen verrichten. De Commissie heeft deze aanpak reeds voorgesteld in het Groenboek "Het Citizens' Network"¹⁶, in verband met vervoerdiensten over land.

b) Overheidsopdrachten beneden de drempelwaarden van de richtlijnen

3.28 De procedures van de richtlijnen zijn enkel van toepassing op overheidsopdrachten waarvan de geraamde waarde boven de drempelwaarden ligt. Sommige aanbestedende diensten gaan ervan uit dat overheidsopdrachten die deze drempelwaarden niet bereiken onder geen enkele bepaling van het Gemeenschapsrecht vallen, zodat deze opdrachten soms zonder enige vorm van concurrentie worden toegewezen. Het gaat hierbij vaak om opdrachten met een aanzienlijk belang, vooral voor kleine en middelgrote ondernemingen. Net als concessie-overeenkomsten en soortgelijke contracten, moeten ook deze opdrachten worden toegekend met inachtneming van de bepalingen van het EG-Verdrag aangaande het vrij verkeer van goederen en diensten en van de daaraan ten grondslag liggende beginselen van non-discriminatie, gelijke behandeling en doorzichtigheid.

c) Wijziging van de regels in de loop van de procedure

3.29 Meerdere aan de Commissie voorgelegde gevallen illustreren hoe de aanbestedende diensten bij overheidsopdrachten waarvan het bedrag de drempelwaarden van de richtlijnen overschrijdt, handelingen stellen of beslissingen nemen die met het Gemeenschapsrecht in strijd zijn, zelfs al komt de te volgen regel of het verbod niet uitdrukkelijk in de richtlijnen voor. Het gaat dan bijvoorbeeld om ingrijpende wijzigingen van het bestek in de loop van de procedure. Zo wijzigde een aanbestedende dienst de plaats van uitvoering van het aanbestede werk terwijl de gunningsprocedure bleef lopen. In een ander geval trok een aanbestedende dienst een aanzienlijk deel van de oorspronkelijk geplande werken in. In nog een andere zaak kwam een wijziging van de financieringsvoorwaarden aan het licht. De Commissie heeft zich op het standpunt gesteld dat hier sprake was van ingrijpende wijzigingen die aanleiding gaven tot de nietigverklaring van de procedure en het uitschrijven van een nieuwe procedure, met bekendmaking van een nieuw bericht van aankondiging. In sommige gevallen kwam een ander probleem aan het licht, namelijk het feit dat in het kader van openbare of niet-openbare procedures met een of meer gegadigden onderhandelingen werden gevoerd. De Commissie heeft betoogd, dat dergelijke onderhandelingen niet geoorloofd waren wegens strijdigheid met het beginsel van gelijke behandeling. Er zij op gewezen dat de rechtspraak van het Hof van Justitie de door de Commissie gegeven uitlegging van de regelgeving heeft bevestigd¹⁷. De vorenstaande overwegingen aangaande concessieovereenkomsten en opdrachten beneden de

¹⁶ COM (95)601def. van 29.11.95

¹⁷ Zie het arrest van 22 juni 1993, zaak C-243/89, Commissie/Denemarken, Jurispr. 1993-I, blz. I-3385, en van 25 april 1996, zaak C-87/94, Commissie/België, nog niet gepubliceerd.

drempelwaarden gelden ook voor deze situaties omdat zij, zelfs al worden zij niet door de richtlijnen geregeld, toch onder de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht vallen.

C Voorlopige conclusies

3.30 Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat het bij de toepassing van de communautaire rechtsregels in de Lid-Staten nog aan coherentie ontbreekt. Het lijkt derhalve noodzakelijk dat de toepasselijke regels nader worden verklaard en toegelicht. De Commissie acht dan ook de tijd gekomen om bepaalde hierboven besproken punten door interpretatieve mededelingen en/of richtsnoeren of door elk ander passend middel (of nieuwe regels) te verduidelijken.

3.31 Deze situatie is uiteraard niet bevredigend omdat elk streven naar een volledige en correcte uitvoering van de richtlijnen vergeefs is, indien de toepassing in de praktijk tekort schiet. Het ligt niet in de bedoeling van de Commissie om op deze problemen lijdelijk toe te zien. Verderop in dit Groenboek (in het bijzonder in dit en in het volgende hoofdstuk) worden een aantal mogelijkheden om tot een betere toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten te komen besproken. Het is voor de Commissie belangrijk te weten, of de betrokkenen deze oplossingen als potentieel bevredigend voor de besproken problemen kunnen aanmerken dan wel of zij andere mogelijke oplossingen zien.

IV. Toezicht op de toepassing van het communautaire recht betreffende overheidsopdrachten

3.32 Om de problemen van omzetting en toepassing van het Gemeenschapsrecht uit de weg te ruimen en de beoogde doelstellingen te kunnen bereiken, is het absoluut noodzakelijk dat alle betrokken instanties hun rol vervullen en passende initiatieven nemen, in eerste instantie met betrekking tot de systemen van toezicht en controle op de gedragingen van de aanbestedende diensten en de middelen om door snel ingrijpen onrechtmatige situaties te herstellen. Deze systemen en middelen zijn zowel op communautair als op nationaal niveau reeds voorhanden, doch moeten verder worden verbeterd.

3.33 De Lid-Staten en de Europese Commissie moeten hun verantwoordelijkheid op zich nemen. De Lid-Staten moeten erop toezien dat de uit de communautaire wetgeving voortvloeiende verplichtingen worden nagekomen, onder meer door systemen van toezicht te creëren en door het opleggen van sancties die in de praktijk doeltreffend en afschrikkend werken (artikel 5 van het EG-Verdrag). De Commissie van haar kant dient er ingevolge artikel 155 van het EG-Verdrag op toe te zien, dat de Lid-Staten bij de nakoming van hun verplichtingen niet alleen de letter maar ook de doelstellingen van de wet in aanmerking nemen. De uitvoeringsmaatregelen moeten resulteren in een betere naleving van de regels en in een groter vertrouwen van de leveranciers in de goede werking van het systeem.

A De richtlijnen "beroepsprocedures"

3.34 De reacties van de leveranciers zijn ongetwijfeld het meest betrouwbare middel om er zich van te vergewissen dat de aanbestedende diensten bij het plaatsen van overheidsopdrachten op open en concurrerende wijze te werk gaan. De leveranciers zijn het best in staat om vast te stellen of de regels inzake overheidsopdrachten al dan niet worden nageleefd en kunnen eventuele inbreuken snel aan de inkopende instanties signaleren. Soms worden de inbreuken meteen na de kennisgeving aan de aanbestedende dienst rechtgezet.

Gebeurt dit niet, dan staan formele beroepsprocedures waaronder gerechtelijke procedures open.

3.35 De richtlijnen "beroepsprocedures" stellen de marktdeelnemers in elke Lid-Staat in de mogelijkheid bij een nationale rechterlijke instantie - of bij een instantie tegen wier uitspraken beroep bij de rechter openstaat - beroep in te stellen wegens inbreuken op de richtlijnen door de inkoopende instanties. De richtlijnen "beroepsprocedures" schrijven voor dat de betrokken beroepsinstanties bevoegd moeten zijn om voorlopige maatregelen te nemen (zoals opschorting van de gunningsprocedure), uitspraak te doen over de verenigbaarheid van de aanbestedingsprocedures met de regels en, in voorkomend geval, onwettige besluiten nietig te verklaren c.q. nietig te doen verklaren, de weglating van bepaalde voorwaarden in de aanbestedingsstukken te bevelen en schadevergoeding toe te kennen. Gezien de brede waaier van rechtsmiddelen waarover de leveranciers beschikken, zouden de rechtsmiddelen de zekerste weg moeten zijn om de rechten van de deelnemers van overheidsopdrachten te beschermen.

3.36 De leveranciers moeten alle nodige inlichtingen krijgen over de rechten die zij aan de richtlijnen "beroepsprocedures" kunnen ontleen bij gunningsprocedures in andere Lid-Statens. De Commissie zal ten behoeve van de marktdeelnemers brochures publiceren over de middelen die openstaan om zich te verweren tegen vermoede inbreuken op de regels in andere Lid-Statens, met inbegrip van de mogelijk aan te wenden procedures, de wijze waarop deze worden ingeleid en het eventuele recht op schadevergoeding van de benadeelde leveranciers. In dit verband is het goed te herinneren aan de mogelijkheden die besloten liggen in de rechtspraak van het Hof van Justitie voor gevallen van schade aan particulieren ten gevolge van inbreuken op het Gemeenschapsrecht door de Lid-Statens (zie hierboven, punt 3.8).

B Passende sancties

3.37 Een wezenlijk bestanddeel van de totstandbrenging van het rechtskader inzake overheidsopdrachten door de nationale autoriteiten is de vaststelling van passende sancties. In haar mededeling aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de rol van sancties¹⁸ heeft de Commissie overheidsopdrachten genoemd als één van de sectoren waar een stelsel van gemeenschappelijke sancties zou kunnen worden ingevoerd om de eenheid van de regelgeving te handhaven, omdat de verscheidenheid aan sancties die de verschillende Lid-Statens in geval van inbreuk op het Gemeenschapsrecht toepassen een gevaar kan zijn voor de doelmatigheid van dit beleid. De Raad van zijn kant heeft het belang van dit punt erkend in een resolutie van 29 juni 1995 over sancties op overtredingen van het Gemeenschapsrecht¹⁹ en heeft de Commissie ertoe aangemoedigd, toe te zien op de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de Gemeenschapswetgeving - ook op het gebied van sancties - en, indien nodig, in toekomstige voorstellen bepalingen aangaande sancties op te nemen. Daarnaast heeft de Raad de Lid-Statens gevraagd, de werkzaamheden van de Gemeenschap op het gebied van de sancties actief te ondersteunen.

3.38 De Commissie is bezorgd over het feit dat in de praktijk de toepassing van de richtlijnen "beroepsprocedures" van de ene tot de andere Lid-Staat, en soms zelfs binnen één

¹⁸ COM(95) 162 def. van 3.5.95

¹⁹ PB nr. C 188 van 22.7.95, blz. 1

enkele Lid-Staat, aanzienlijk kan verschillen. Daarnaast is haar aandacht gevestigd op de opmerkelijke verschillen die er tussen de Lid-Statens bestaan, met name op het gebied van de verplichting voor de klager om het bewijs van de inbreuk te leveren indien hij schadevergoeding wil verkrijgen, alsmede op het gebied van het bedrag van de toegekende schadevergoeding. In sommige gevallen hebben de rechtbanken een louter symbolische vergoeding toegekend, in andere werd aan de klagers een vergoeding toegewezen ter waarde van de kosten van het opstellen van de offerte (ook al kunnen die kosten hoog oplopen, de terugbetaling ervan is geenszins een integrale vergoeding voor het verlies van een opdracht). De Commissie nodigt de Lid-Statens en alle belanghebbenden uit hun opmerkingen mee te delen over de doelmatigheid van de beroepsprocedures in de verschillende Lid-Statens alsmede over de mogelijke verschillen tussen de sancties. Naast de verplichting om in bepaalde gevallen vergoeding van de totaal geleden schade toe te kennen, wil de Commissie tevens graag vernemen, of de toekenning van een bedrag als schadevergoeding, dat hoger is dan de daadwerkelijk geleden schade, aan te bevelen zou zijn ter afschrikking van gedragingen die in strijd zijn met de regels.

C Klachten

a) Op Gemeenschapsniveau

3.39 Als hoedster van de Verdragen onderwerpt de Commissie de klachten van marktdeelnemers die zich benadeeld achten aan een onderzoek en beijvert zij zich om voor de voorgelegde problemen een oplossing te vinden. Tal van gevallen konden door haar bemiddeling, zonder het Hof van Justitie, worden geregeld. Wanneer de omstandigheden haar echter verplichten het Hof van Justitie te adriëren, blijkt de inbreukprocedure van artikel 169 EG geen snel en doelmatig rechtsherstel te garanderen. Hoewel de Commissie alles in het werk stelt om de interne procedures sneller af te wikkelen, kunnen de verschillende procedurestadias vóór een arrest van het Hof (de ingebrekestelling van de betrokken Lid-Staat en vervolgens het met redenen omklede advies) drie jaar of in sommige gevallen zelfs nog langer in beslag nemen, door met name de moeilijkheden om de noodzakelijk informatie tijdig te verkrijgen. Wanneer het gaat om overheidsopdrachten bestaat vaak het gevaar dat zulke lange procedures niet efficiënt zijn.

3.40 Zoals de Commissie in haar advies aan de intergouvernementele conferentie "Versterking van de politieke Unie en voorbereiding van de uitbreiding" heeft aangegeven, is zij van mening dat de middelen die ter beschikking staan met het oog op de handhaving van het Gemeenschapsrecht doeltreffender moeten worden, vooral wat de interne markt betreft. Zij heeft zich tevens uitgesproken voor een versterking van de rol van het Hof van Justitie, met name wat de tenuitvoerlegging van zijn arresten aangaat.

3.41 Volgens sommige auteurs zouden deze doeleinden wellicht langs verschillende wegen kunnen worden bereikt. Eén daarvan is het toekennen van ruimere onderzoeksbevoegdheden aan de Commissie dan die waarover zij thans beschikt en die de mogelijkheid om op het gebied van overheidsopdrachten doelmatig en snel op te treden, aanzienlijk beperken. Het systeem van Verordening (EEG) nr. 17 op het gebied van de mededinging kan hiervoor een goed voorbeeld zijn. Evenzo hebben bepaalde beschouwers beoogd om aan het stelsel van overheidsopdrachten controlemiddelen toe te voegen die zijn voorzien in het reglement (Euratom, EG) 2185/96²⁰ voor de bescherming van de financiële belangen van de Europese

²⁰ PBEG van 15.11.1996.

Gemeenschappen. Deze bepalingen zijn feitelijk van toepassing op de overheidsopdrachten waaraan communautaire financiering is verbonden, zoals bijvoorbeeld de gunningen in het kader van het Transeuropese netwerk (TEN), de structuurfondsen en de cohesiefondsen of opdrachten aan derde landen gegund (zie hoofdstuk 5).

b) Op nationaal niveau

3.42 De Commissie beschikt niet over de vereiste middelen of informatie om iedere inbreuk op de communautaire regels die zich op het grondgebied van de Europese Unie voordoet, te onderkennen en op te lossen. Praktisch gesproken zouden de problemen van de marktdeelnemers voor het merendeel op nationaal niveau moeten worden geregeld. Uiteraard zal de Commissie niet twifelen om op te treden telkens wanneer dit met het oog op het behoud van de eenheid van het gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten noodzakelijk is. De Commissie bevestigt bovendien haar vaste voornemen om haar rol bij de toepassing van de regelgeving, met name wanneer economische belangen en/of belangrijke juridische vragen in het spel zijn, zo goed mogelijk te vervullen.

3.43 Het streven van de Commissie om de nadruk te leggen op een volledige, daadwerkelijke toepassing van het recht inzake overheidsopdrachten op nationaal niveau heeft bij sommige Lid-Staten reeds gehoor gevonden. Zo heeft Zweden het toezicht op de aanbestedende diensten opgedragen aan een onafhankelijke autoriteit en lijkt alles erop te wijzen dat deze autoriteit niet alleen klachten afdoet, maar dat zich sedert haar oprichting steeds minder feiten voordoen die tot klachten aanleiding geven, wat de potentiële werklast van de nationale rechterlijke instanties en de communautaire instellingen verlicht. Met het oog op een beter toezicht op de wijze waarop de regels op nationaal niveau worden toegepast, ware het wellicht interessant deze formule ook in andere Lid-Staten toe te passen.

3.44 Willen dergelijke autoriteiten doelmatig zijn (en als zodanig worden beschouwd), dan dienen zij daadwerkelijk onafhankelijk te kunnen optreden en moeten zij de aanbestedende diensten kunnen gelasten alle procedurefouten recht te zetten. Toch moet in het begin hun bijdrage niet worden gemeten aan het aantal opgespoorde fouten, maar wel aan de verbeteringen in de gunningsprocedures. Deze autoriteiten kunnen in de verbetering van de gunningssystemen een hoofdrol spelen: zij kunnen de aanbestedende diensten relevante adviezen verstrekken, de praktijk van het plaatsen van overheidsopdrachten aan een doelmatigheidstest onderwerpen en zorgen voor een systeem van verplichte aangifte, zodat de Lid-Staten aan de Commissie alle nodige statistische gegevens kunnen meedelen. Bovendien zou het wellicht nuttig zijn een systeem van regelmatige gegevensuitwisseling tussen dergelijke instanties in verschillende Lid-Staten in te voeren en aldus een permanent administratief netwerk tussen de Lid-Staten op te zetten. De oprichting van dergelijke autoriteiten mag evenwel niet raken aan de huidige verdeling van de bevoegdheden tussen de Commissie, hoedster van het Verdrag, en de nationale rechterlijke instanties, die door de richtlijnen "beroepsprocedures" met de bescherming van de rechten van de ondernemingen zijn belast. Eventuele conflicten tussen de Commissie en deze autoriteiten zouden moeten worden voorgelegd aan het Hof van Justitie, dat volgens artikel 164 van het EG-Verdrag de eensluidende uitlegging en juiste toepassing van het Gemeenschapsrecht moet verzekeren.

3.45 De Commissie geeft de Lid-Staten in overweging een dergelijke onafhankelijke autoriteit op te richten of aan te wijzen. De Commissie is van mening dat in sommige gevallen bestaande instellingen deze functie kunnen vervullen. De taken van deze autoriteit kunnen bijvoorbeeld worden ingepast in de rol van de rekenkamers van de Lid-Staten of van

gelijkwaardige autoriteiten die een onbetwistbare daadwerkelijke onafhankelijkheid genieten. De Commissie zal bijzondere aandacht besteden aan de reacties van alle betrokken partijen op de idee om op het gebied van overheidsopdrachten onafhankelijke nationale autoriteiten in te richten. Zij nodigt de Lid-Staten uit een piloot- of proefproject te lanceren om de haalbaarheid van het systeem na te gaan.

D Andere vormen van geschillenbeslechting

a) Verificatie

3.46 Op zoek naar maatregelen die een betere toepassing van de vigerende regels kunnen verzekeren, vestigt de Commissie de aandacht op de verificatie- en de bemiddelingsprocedures die reeds geregeld zijn in de richtlijn "beroepsprocedures" voor de nutssectoren, maar waarvan tot dusver geen gebruik is gemaakt.

3.47 De aanbestedende diensten die inzake overheidsopdrachten de beste werkwijze volgen en correcte interne procedures toepassen, maken de beste kans om optimaal voordeel te behalen uit het bestaande communautaire regime. Daarom voorziet de richtlijn "beroepsprocedures" voor de nutssectoren in een verificatiestelsel soms ook aangeduid als attestatiestelsel : de aanbestedende diensten kunnen hun aanbestedingsprocedures laten controleren door een onafhankelijk verificateur die constateert of de procedures met het Gemeenschapsrecht in overeenstemming zijn en gericht zijn op een rationeel gebruik van de openbare middelen. Net als een financiële controle wordt deze verificatie uitgevoerd door een daartoe gekwalificeerde en erkende onafhankelijke instelling. De richtlijn "beroepsprocedures" voor de klassieke sectoren bevat geen bepalingen in die zin.

3.48 Om een verificatieattest aangaande de naleving van de aanbestedingsvoorschriften te verkrijgen, moeten de aanbestedende diensten aantonen dat zij procedures toepassen die in de praktijk aan de regels blijken te beantwoorden. Ook al biedt een onderzoek van de in het verleden gevolgde werkwijze geen garantie voor de toekomst, het verleent de aanbestedende diensten toch een zekere geloofwaardigheid wat de geldigheid van hun procedures betreft. Een bekendmaking van het verificatieattest in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen kan voor potentiële leveranciers een stimulans zijn om deel te nemen, want de betrokken aanbestedende dienst heeft bewezen open en concurrerende procedures toe te passen. De aanbestedende diensten die de opgelegde normen aanvaarden en zich daaraan conformeren, zouden dan ook keuze hebben uit een groter aantal leveranciers en concurrerende offertes en op die manier voor de betaalde prijs de beste kwaliteit kunnen verkrijgen.

3.49 Op grond van de opdracht die de Commissie aan de Europese normalisatie-instituten CEN en CENELEC heeft verleend, werd in juni 1995²¹ een Europese norm voor de verificatie goedgekeurd. De Lid-Staten moeten nu het nodige doen opdat de verificateurs worden aangewezen en hun taak kunnen aanvaarden. De Commissie zou zeer graag zien, dat de aanbestedende diensten in de nutssectoren om verificatie verzoeken. Daarenboven zou het - gelet op de voordelen die aan de verificatieprocedure verbonden zijn - wenselijk zijn deze bepalingen uit te breiden tot de aanbestedende diensten buiten de nutssectoren; de Commissie acht het wenselijk dat hieraan een discussie wordt gewijd. Voorts wil zij bij voorrang de toepassing van een verificatieregeling invoeren voor aanbestedende diensten die opdrachten

²¹ Norm EN 45503: 1996, gepubliceerd door CEN/CENELEC op 24.01.1996.

plaatsen welke gedeeltelijk met Gemeenschapsgelden worden gefinancierd (zie hoofdstuk 5 hierna).

b) Bemiddeling

3.50 Geschillen kunnen altijd beter in der minne worden geschikt. De richtlijn "beroepsprocedures" voor de nutssectoren omvat hiervoor een bemiddelingsprocedure: leveranciers en aanbestedende diensten kunnen overeenkomen de geschillen die tussen hen met betrekking tot de toepassing van het Gemeenschapsrecht kunnen rijzen, voor onderzoek en beslechting voor te leggen aan onafhankelijke bemiddelaars. Hoewel deze procedure reeds drie jaar bestaat, werd zij tot dusver niet toegepast. Dit kan voor een deel worden toegeschreven aan een gebrekkige voorlichting van de leveranciers en de aanbestedende diensten over de manier waarop deze procedure werkt. De Commissie zou graag zien dat met de Lid-Staten, ervaren bemiddelaars, aanbestedende diensten en ondernemers een discussie wordt gestart over mogelijke verbeteringen in de bemiddelingsprocedure en de wijze waarop deze toegankelijker en werkzamer kan worden gemaakt.

V. Vragen

1. Hebt u opmerkingen bij de doelmatigheid van de omzetting van de richtlijnen door de Lid-Staten? Welke factoren liggen naar uw mening aan de oorsprong van de problemen met de omzetting door de Lid-Staten?
2. Bent u het eens met de opsomming van de problemen in verband met de toepassing van de communautaire regelgeving, zoals hierboven gegeven? Zijn er nog andere soorten gebrekkige toepassingen? Liggen nog andere factoren aan de oorsprong van de vastgestelde problemen dan die welke hierboven zijn opgesomd?
3. Voor welke punten zouden interpretatieve mededelingen of richtsnoeren nuttig kunnen zijn om de toepasselijke regels te verklaren en nader toe te lichten?
4. Hoe doelmatig zijn de beroepsprocedures in de Lid-Staten? Stelt u vast dat binnen een zelfde Lid-Staat of tussen verschillende Lid-Staten uiteenlopende beroepsmogelijkheden en sancties worden toegepast, hetgeen de goede werking van de interne markt op dit gebied kan verstoren? Zo ja, moeten dan maatregelen worden getroffen?
5. Zijn schadevergoedingen die hoger zijn dan de werkelijk geleden schade nuttig?
6. Bent u van mening dat de Commissie, om haar taak van toezicht op de naleving van het Gemeenschapsrecht doeltreffend en snel te kunnen uitvoeren, over doeltreffender bevoegdheden moet beschikken dan thans het geval is, bijvoorbeeld over die van Verordening 17 op concurrentiegebied?
7. Kan de inrichting van een onafhankelijke toezienende autoriteit in elke Lid-Staat bijdragen aan een verbetering van de aanbestedingsstelsels en van de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de regels? Zou de Commissie op communautair niveau samenwerkingsmechanismen moeten instellen tussen dergelijke onafhankelijke

autoriteiten, teneinde een gelijke toepassing van de regels inzake de plaatsing van overheidsopdrachten en een meer gelijke toegang tot de openbare aankopers voor allen te bewerkstelligen?

8. Bent u het ermee eens dat de verificatie- of attestatie regeling als een doeltreffend middel om correcte aanbestedingsprocedures te garanderen, moet worden aangemoedigd? Moet de verificatie worden uitgebreid tot de aanbestedende diensten buiten de nutssectoren? Zo ja, hoe kan dat het beste gebeuren (bijvoorbeeld op vrijwillige basis)?
9. Hoe verklaart u dat de bemiddelingsprocedure van de richtlijn "beroepsprocedures" voor de nutssectoren tot dusver niet werd toegepast?

4. VERBETERING VAN DE TOEGANG TOT DE OVERHEIDSOPDRACHTEN, FOLLOW-UP VAN DE OPDRACHTEN, VOORLICHTING, OPLEIDING, ELEKTRONISCHE PROCEDURES

Nu het rechtskader voorhanden is, is het belangrijk dat de aanbestedende diensten en de leveranciers de mogelijkheden die hierin besloten liggen ten volle uitspelen en alle voordelen ervan plukken. De follow-up van de sector moet gericht zijn op het verzamelen van de informatie die nodig is om de economische impact van de toegepaste regeling te beoordelen en om de leveranciers in de gelegenheid te stellen, de specifieke aspecten van de vraag inzake overheidsopdrachten in de gehele Unie te onderzoeken. Bovendien is deze follow-up een voorwaarde opdat de Commissie een coherent toezicht kan uitoefenen op de toepassing van de regels.

Voorlichting en opleiding kunnen in doorslaggevende mate bijdragen aan het verzekeren van optimale voorwaarden inzake doelmatigheid en kosten bij openbare inkoopprocedures. Zoals werd vastgesteld, lijken tal van inkopers in de publieke sector niet grondig op de hoogte te zijn van hun wettelijke verplichtingen en hebben de leveranciers, vooral de kleine en middelgrote ondernemingen, dikwijls geen weet van de mogelijkheden die de markt te bieden heeft. Precies voor deze punten moeten de mogelijkheden van opleiding en voorlichting worden geëxploiteerd. Door opleiding kunnen oude visies en praktijken worden omgebogen en kan het terrein worden geëffend voor een aanbestedingsbeleid waarbij zowel doorzichtigheid en openheid in de keuze van leveranciers als strengere commerciële criteria worden nagestreefd. Voorlichting is de sleutel tot doelmatigheid: hoe beter de voorlichting, hoe gemakkelijker de aanbestedende diensten en de leveranciers kunnen inspelen op de mogelijkheden die zich op de markt voordoen. In de toekomst moet de ontwikkeling van elektronische procedures een sleutelrol spelen in de verbetering van de doorzichtigheid van en de toegang tot overheidsopdrachten.

I. Follow-up van de opdrachten

4.1 De controle op de correcte toepassing van de vigerende voorschriften moet worden aangevuld met een ononderbroken toezicht op de overheidsopdrachten om een beter inzicht te krijgen in de economische werkelijkheid achter het plaatsen van die opdrachten. Het vrij homogene communautaire stelsel van voorschriften wordt immers op alsmaar meer heterogene opdrachten toegepast. Dit toezicht is vooral belangrijk voor overheidsopdrachten voor dienstverlening, waarvoor pas sedert kort communautaire regels voorhanden zijn. Het zou bijvoorbeeld kunnen bestaan in de verwerking van regelmatig ingezamelde gegevens over de indeling van deze opdrachten volgens de bijlagen IA en IB van Richtlijn 92/50/EEG en over het gedrag van de aanbestedende diensten op dit gebied. Om op grond van dit toezicht de economische impact van de communautaire regelgeving inzake overheidsopdrachten te kunnen beoordelen, moet men zich baseren op een analyse van de concurrentie en van de prijzen die de aanbestedende diensten hebben betaald enerzijds, en op een beter begrip van de omvang en de structuur van de vraag en van de behoefte aan informatie aan de aanbod zijde anderzijds. Aldus zal kunnen worden uitgemaakt in welke mate het huidige systeem aan de behoeften van de aanbestedende diensten en de marktdeelnemers voldoet.

4.2 De Commissie is voornemens een regeling voor het toezicht op de economische impact van de overheidsopdrachten uit te werken en gaat thans na, hoe de uit verschillende bronnen (waaronder de dagelijkse bekendmaking van de aanbestedingen - TED, Eurostat) ingezamelde gegevens optimaal kunnen worden aangewend. In concreto zou dit toezicht moeten resulteren in de vaststelling van prijsindicatoren die gelden voor een representatief pakket van goederen die door de diensten die aan de gemeenschapsregels onderworpen zijn, worden ingekocht. Het is reeds gezegd, alleen door de meest gekwalificeerde en de meest competitieve leveranciers in aanmerking te nemen, kunnen de aanbestedende diensten het publiek een betere service aanbieden.

4.3 De Commissie bevestigt andermaal dat zij zich ertoe verbindt op de naleving van de communautaire richtlijnen ononderbroken toe te zien, overeenkomstig de beginselen van het Verdrag. In dit verband moet het economische toezicht het mogelijk maken, dat in alle Lid-Staten marktonderzoeken naar bepaalde specifieke sectoren worden uitgevoerd. Op die manier zal de Commissie de probleemsectoren systematisch kunnen opsporen en een coherenter toezicht kunnen uitoefenen dan wanneer zij enkel op individuele klachten reageert. De gegevensbanken (waaronder Tenders Electronic Daily - TED) zijn waardevol voor de inzameling, de analyse en de verspreiding van de informatie en kunnen nuttige instrumenten zijn voor het toezicht op de toepassing van de regels. Er werd tevens een systeem van periodieke controles ingevoerd om de meest frappante gevallen van niet-bekendmaking van berichten van aanbesteding op te sporen.

Dit neemt echter niet weg dat het voor de Commissie onmogelijk is, vanwege het enorme aantal aanbestedingen (en het aantal en de diversiteit van de publieke inkopers), om dit gedetailleerde toezicht alleen uit te voeren. Dit geldt in het bijzonder wanneer het erom gaat te onderzoeken of de aanbestedende diensten wel degelijk over alle opdrachten informatie bekendmaken.

De Commissie ziet dan ook met belangstelling uit naar suggesties voor een verbetering van de controle op de aanbestedingsprocedures, zowel op nationaal als op communautair niveau. Voorts wenst zij te vernemen of een nieuw onderzoek naar de werking van het Europese Observatorium wenselijk wordt geacht. Dit Observatorium werd opgericht in het kader van het Raadgevend comité inzake overheidsopdrachten en belast met het toezicht op de correcte toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten door de aanbestedende diensten, doch is nog steeds niet helemaal operationeel. Het is niet de bedoeling dat dit Observatorium een bureau voor technische bijstand of een onafhankelijke dienst wordt. De idee kruiscontroles in te voeren, is in dit verband wellicht bruikbaar.

II. Voorlichting

4.4 Voorlichting, zowel over de toepasselijke rechtsregels als over de gegevens betreffende de verschillende overheidsopdrachten of betreffende onregelmatigheden of vastgestelde problemen bij de toepassing, is van vitaal belang om te bereiken dat de aanbestedingen loyaal, doelmatig en zonder hoge kosten verlopen.

a) Een leesbaarder geheel van rechtsregels

4.5 Het is van fundamenteel belang dat de inspanningen ter verbetering van de werkwijzen op het gebied van overheidsopdrachten gepaard gaan met een vooruitgang op het stuk van

doorzichtigheid en verspreiding van de informatie. De Commissie heeft reeds een aantal maatregelen getroffen om de informatie over de communautaire regels betreffende de rechten van de leveranciers en de plichten van de aanbestedende diensten zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht te verbeteren. Hoewel alle communautaire richtlijnen inzake overheidsopdrachten in één boekdeel zijn samengebracht en gepubliceerd, zouden de regels als zodanig toch gemakkelijker te begrijpen zijn indien elke richtlijn gecodificeerd werd en alle bepalingen die gelden voor een bepaalde sector van overheidsopdrachten daarbij gegroepeerd werden. Voor overheidsopdrachten voor leveringen en de uitvoering van werken alsmede voor opdrachten in de nutssectoren is met de Richtlijnen 93/36/EEG, 93/37/EEG en 93/38/EEG een formele codificatie tot stand gebracht. Het is evenwel niet zeker dat een dergelijke formele codificatie bij elke wijziging van een richtlijn "overheidsopdrachten" kan worden uitgevoerd; wanneer dat niet mogelijk is, moeten andere oplossingen worden overwogen.

4.6 Om de regels op het gebied der overheidsopdrachten toegankelijker te maken, heeft de Commissie het plan opgevat verschillende vademecums (interpretatieve mededelingen) te publiceren waarin een aantal vragen over de toepassing van de richtlijnen worden toegelicht en verduidelijkt. Enkele van deze vademecums zullen een bijwerking zijn van het vademecum dat in 1987 is uitgebracht (richtlijnen "uitvoering van werken" en "leveringen"), de overige zullen vergelijkbare teksten bevatten voor de richtlijnen "diensten" en nutssectoren. De Commissie bevestigt haar voornemen informatiebrochures te publiceren over de nationale beroepsprocedures en de middelen die openstaan voor de leveranciers om hun rechten te doen gelden.

b) Verspreiding van de bekendmakingen

4.7 Naast informatie over de toepasselijke regelgeving is het van belang dat de leveranciers over alle inlichtingen en gegevens beschikken die nodig zijn om aan aanbestedingen te kunnen deelnemen. Zij kunnen de mogelijkheden die de overheidsopdrachten bieden slechts exploiteren indien betrouwbare en gemakkelijk toegankelijke gegevens voorhanden zijn. Jaarlijks worden in het supplement S van het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen meer dan 130 000 aanbestedingsaankondigingen geplaatst en het is voor de leveranciers dan ook geen sinecure om daaronder die opdrachten te selecteren die voor hen interessant zijn. De Commissie is zich ervan bewust dat het niet eenvoudig is een dergelijke informatiemassa op doorzichtige wijze via de "hard copy"-versie van het supplement te publiceren. Het ligt dan ook in haar bedoeling op termijn een andere publikatievorm dan op papier in te voeren.

4.8 De Commissie heeft reeds een marktonderzoek verricht bij de abonnees van het Supplement en de gegevensbank TED om meer zicht te krijgen op de mogelijke verbeteringen qua inhoud en vorm van deze informatie. Uit dat onderzoek is gebleken, dat slechts een klein deel van de abonnees de huidige vorm van bekendmaking verkiest boven andere mogelijke oplossingen. Het merendeel geeft de voorkeur aan informatie die beschikbaar is via het World Wide Web of op CD-ROM met zoekfaciliteiten. Een andere mogelijkheid kan bestaan in selectieve abonnementen op het Supplement, zodat de leveranciers enkel informatie ontvangen over die overheidsopdrachten die voor hen interessant zijn. Maar ook al kunnen dergelijke verbeteringen de overheidsopdrachten verder openstellen voor de leveranciers, toch moet onze ambitie verder reiken en moet iedere technologische vooruitgang worden benut voor een verbetering van de toegang tot de informatie.

4.9 Een ander actueel probleem heeft te maken met de kwaliteit van de aankondigingen van aanbesteding. Hoewel de diverse richtlijnen voorschrijven dat de aard van de overheidsopdracht omschreven moet worden aan de hand van de nomenclatuur van de CPA (statistische classificatie van produkten, gekoppeld aan de economische activiteiten in de Europese Economische Gemeenschap) of van de CPC (centrale classificatie van de produkten), houden maar weinig aanbestedende diensten zich hieraan. De Commissie heeft een gemeenschappelijke woordenlijst voor overheidsopdrachten (CPV) uitgewerkt, in de vorm van een opsomming van codes geïnspireerd op de CPA maar aangepast aan de specifieke eisen van de aanbestedingsprocedures. Recentelijk werd een herziene versie van de CPV gepubliceerd²², tezamen met een aanbeveling²³ aan de aanbestedende diensten om hiervan gebruik te maken, zodat de inhoud van de overheidsopdrachten in CPV-termen kan worden omschreven.

Indien het gebruik van de CPV tot alle aanbestedende diensten werd uitgebreid, zouden de gunningsprocedures in de Unie aan doorzichtigheid winnen en zou de belastingbetaler kunnen delen in de aanzienlijke besparingen die uit de vereenvoudiging van de bekendmakingsprocedure - meer bepaald wat de vertaling in elf talen betreft - zouden voortvloeien. In dit verband zou de Commissie graag van alle betrokken partijen vernemen, of zij een verplicht gebruik van de CPV al dan niet wenselijk achten. Een andere oplossing kan zijn, aan de aanbestedende diensten die de CPV en de gestandaardiseerde elektronische formulieren niet gebruiken om de inhoud van hun opdrachten te omschrijven, een bedrag in rekening te brengen dat evenredig is aan de extra kosten voor de verwerking van hun berichten van aanbesteding.

III. Opleiding

4.10 De traditionele werkwijzen op het gebied van overheidsopdrachten zullen niet veranderen zolang de administratieve cultuur niet wordt omgebogen, teneinde al te nauwe banden de aanbestedende diensten en nationale leveranciers losser te maken en aldus ruimte te scheppen voor een doorzichtige, daadwerkelijk commerciële omgeving, die voor andere deelnemers openstaat en waar het in eerste instantie aankomt op een betere prijs-kwaliteit-verhouding. Het is niet ondenkbaar dat de beste - en goedkoopste - manier om deze ombuiging te realiseren erin bestaat, voorrang te verlenen aan opleidingsprogramma's gericht op de regels en aanbevolen werkwijzen op het gebied van overheidsopdrachten. Sommige regeringen lijken dit evenwel een dure luxe te vinden en in perioden van bezuiniging zijn dit dan ook de begrotingsposten waarop het eerst wordt besnoeid. Nieuwe technieken in de sector overheidsopdrachten, zoals de elektronische procedures voor bekendmaking en plaatsing van overheidsopdrachten, kunnen op het gebied van doelmatigheid en kostenvermindering echter slechts ten volle renderen wanneer degenen die de aanbestedingen uitschrijven die technieken weten toe te passen.

4.11 Hoopgevende ontwikkelingen blijven niet uit. Door de actuele discussie over de verbetering van het Europese concurrentievermogen wordt alsmaar meer nadruk gelegd op het belang van permanente educatie en praktische toepassing van de opgedane kennis. Voor de sector overheidsopdrachten betekent dit, dat een extra inspanning moet worden geleverd om de betrokken personeelsleden een systematische en gedegen opleiding te verstrekken, zodat zij over de nodige bagage beschikken om doelmatige aanbestedingsprocedures toe te passen.

²² PB S 169 van 03.09.1996

²³ PB L 222 van 03.09.1996

4.12 Hoe dringend noodzakelijk ook, het is een illusie te menen dat diep verankerde tradities en gebruiken van de ene op de andere dag kunnen worden veranderd. Een optimaal beleid inzake overheidsopdrachten vereist dat men terdege inziet wat het streven naar hogere commerciële criteria precies inhoudt. Daarom is het volgens de Commissie tijd dat maatregelen worden genomen ter aanmoediging van de opleiding van de personen die voor de aanbestedingen verantwoordelijk zijn, zodat hun de nodige nieuwe, evolutieve vaardigheden kunnen worden bijgebracht en zij een beter inzicht krijgen in de rol die zij moeten vervullen. Wil men evenwel van een diepgaande verandering kunnen spreken, dan moet er een programma komen om zo'n opleiding overal in de Gemeenschap te realiseren, om te verzekeren dat de beste werkwijzen inzake overheidsopdrachten alom worden verspreid; dit programma mag niet beperkt zijn tot de organisatie van een eenmalige opleiding over specifieke aspecten van het aanbestedingswezen. Het zou terreinen kunnen bestrijken zoals de toepassing van informatietechnologieën op de sector overheidsopdrachten en de uitwisseling van gegevens over de beste werkwijzen. Bij de uitwerking van een dergelijk programma dienen tal van partijen te worden betrokken, zoals de Commissie, de Lid-Staten, nationale sectoriële organisaties, ondernemingen, universiteiten en andere belanghebbenden.

IV. Elektronische gunningsprocedures

4.13 De huidige gunningsprocedures zijn gebaseerd op traditionele administratieve werkwijzen en communicatiemiddelen. In wezen gaat het om een systeem van bekendmaking/verspreiding van aankondigingen en indiening van offertes op papier. Dankzij de vooruitgang van de informatica en de telecommunicatiemiddelen is het niet langer noodzakelijk zo te werken: het is tijd om het Gemeenschapsbeleid inzake overheidsopdrachten op de toekomst af te stemmen en alle nieuwe mogelijkheden van de informatietechnologie aan te wenden. De publikatie van berichten van aanbesteding en de verspreiding van informatie ten behoeve van de leveranciers zal dankzij deze nieuwe technologieën binnen afzienbare tijd langs elektronische weg kunnen gebeuren. Op langere termijn zouden telecommunicatiemiddelen en geautomatiseerde systemen een omwenteling moeten teweegbrengen in de wijze van gunning van overheidsopdrachten. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een "elektronische markt", waarop de leveranciers in elektronische catalogi hun producten en prijzen kenbaar maken, zodat de inkopende instanties de voorwaarden en prijzen kunnen vergelijken en vervolgens de gewenste artikelen tegen de gunstigste prijzen kunnen bestellen. Per saldo zal een ieder zijn voordeel doen met de automatisering van de sector: vergeleken bij het huidige "hard copy"-systeem zullen de procedures doorzichtiger zijn, een betere dialoog met de leveranciers mogelijk maken en bijgevolg veel doelmatiger zijn.

4.14 De Europese Unie kan zich niet veroorloven op dit terrein vertraging op te lopen. In de aanbevelingen aan de Europese Raad, zoals opgenomen in het rapport van de groep onder voorzitterschap van de heer Bangemann²⁴, worden overheidsopdrachten vermeld als een van de prioritaire toepassingen van de informatietechnologie in de openbare sector. Het rapport stelde als doel, dat in de volgende twee à drie jaar minstens 10% van de aanbestedende diensten elektronische gunningsprocedures zouden gaan gebruiken. Twee jaar later is duidelijk dat om dit doel te bereiken op alle niveaus voortdurende inspanningen moeten worden geleverd. Tijdens de in 1995 gehouden G 7-conferentie over de informatiemaatschappij hebben de deelnemers de particuliere sector opgeroepen om initiatieven te nemen op dit gebied en hebben zij hun steun toegezegd aan alle inspanningen gericht op de ontwikkeling van informatie-netwerken en nieuwe, met informatieverstrekking samenhangende diensten.

²⁴ Europa en de wereldinformatiemaatschappij - Aanbevelingen aan de Europese Raad van Korfoe, Brussel, 26.5.1994

a) De huidige situatie

4.15 In de sector overheidsopdrachten worden de informatietechnologieën het best ingevoerd op het niveau van de bekendmaking en de verspreiding van de berichten van aanbesteding. Op grond van de richtlijnen moeten de aanbestedende diensten de berichten van aanbesteding bekendmaken in het Supplement van het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen. Nu al neemt dit supplement elke dag meer dan 300 bladzijden in beslag en het ziet ernaar uit dat dit in de komende jaren nog zal toenemen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het voor de leveranciers moeilijk is daaruit die aankondigingen te halen die voor hen interessant zijn. Dit systeem moet gewoonweg doeltreffender en gebruiksvriendelijker worden.

4.16 Er is reeds een hele vooruitgang geboekt: zo werd de tien jaar geleden opgestarte gegevensbank TED onlangs aangepast door invoering van een meer gebruiksvriendelijke software, van de gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten (CPV) en van de toegang tot Internet. Andere verbeteringen worden momenteel bestudeerd ²⁵.

b) Elektronische bekendmaking

4.17 De huidige technologieën bieden meer mogelijkheden om de doorzichtigheid te vergroten, de werkingskosten te verlagen en de termijnen te verkorten. Om hieraan concreet gestalte te geven heeft de Commissie een ambitieus programma SIMAP ("Système d'information pour les marchés publics" - Informatiesysteem voor overheidsopdrachten) opgezet, dat voortbouwt op de ervaringen met TED en dat verscheidene projecten omvat. Het onmiddellijke doel van dit programma bestaat erin de capaciteit van het huidige publikatiesysteem op te voeren, zodat het groeiende aantal bekend te maken berichten van aanbesteding zonder problemen kan worden verwerkt. Dankzij SIMAP moet betere informatie over de aanbestedingen sneller kunnen worden verstrekt - een ontwikkeling die niet alleen dringend nodig is (gelet op de snelle toename van het aantal bekendmakingen), maar die bovendien van fundamenteel belang is om de gunning van overheidsopdrachten in Europa doorzichtiger te maken. SIMAP maakt het mogelijk te denken aan betere procedures voor informatie over en analyse van de overheidsopdrachten, alsmede aan de uitwisseling van een grote verscheidenheid aan andere nuttige gegevens waarmee de leveranciers gemakkelijker kunnen vaststellen welke opdrachten voor hen interessant zijn.

4.18 In het kader van het SIMAP programma werd reeds een aantal proef- of piloot projecten opgezet, waaraan een beperkt aantal inkopers en informatieverstrekken meewerken. Het gaat hierbij vooral om de elektronische verzending van berichten van aanbesteding aan het Publikatieblad en aan TED, door de aanbestedende diensten, en om on line-toegang tot de informatie door de leveranciers. Hoewel deze proefprojecten een succes zijn en bemoedigende resultaten geven, kunnen zij nog verder worden ontwikkeld en de basis vormen voor een algemeen werkend elektronisch bekendmakings- en informatie-verspreidingssysteem waartoe alle belanghebbende partijen in de Unie toegang hebben (via een elektronische kiosk voor overheidsopdrachten die de gehele Gemeenschap bestrijkt).

²⁵ Zie ook de paragrafen 4.7 tot 4.9.

4.19 Dit systeem moet de aanbestedende diensten in staat stellen hun aankondigingen niet langer op papier maar via elektronische weg bekend te maken. Hierbij rijst de fundamentele vraag, hoe de overgang van papier naar elektronische transmissie moet worden geregeld. Bij de jongste wijzigingen van de teksten van de richtlijnen zijn reeds aanpassingen verricht om het elektronisch doorgeven van berichten van aanbesteding toe te staan. Aanvankelijk zullen het elektronische en het klassieke systeem een aantal jaren naast elkaar voortbestaan. Nu moet worden uitgemaakt, of deze wijzigingen op vrijwillige basis kunnen worden doorgevoerd dan wel of het elektronisch versturen van bekendmakingen verplicht moet worden gesteld. In het laatste geval moet ook worden bezien of deze verplichting, vooraleer zij voor alle sectoren toepasselijk wordt, niet eerst tot de centrale overheidsdiensten en de nutssectoren moet worden beperkt. Elektronische bekendmaking van de berichten van aanbesteding zou ook kortere termijnen voor de verspreiding van de informatie, en later wellicht ook voor de indiening van offertes, mogelijk moeten maken. De Commissie ziet alle opmerkingen over deze aangelegenheid met belangstelling tegemoet.

c) Elektronische verspreiding

4.20 Gelet op het groeiend aantal bekendmakingen en op de vooruitgang van de elektronische publikatietechnieken ligt het voor de hand, dat het Supplement van het Publikatieblad op termijn door de elektronische versies zal worden verdrongen. Het marktonderzoek bij de abonnees heeft uitgewezen dat het merendeel voorkeur geeft aan informatie die beschikbaar is via het World Wide Web en dat velen belangstelling hebben voor een CD-ROM. Er wordt thans aan een CD-ROM-project gewerkt en het valt niet te ontkennen dat bepaalde verbeteringen van de gegevensbank TED, zoals toegang via het Internet, deze aantrekkelijker zouden maken.

4.21 Het huidige aantal betalende abonnees op het supplement van het Publikatieblad bedraagt 13 000, wat slechts een klein deel is van de potentieel geïnteresseerde leveranciers. Daarom moeten nieuwe elektronische of on line-versies worden ontworpen, die nieuwe abonnees kunnen aantrekken en de alsmaar moeilijker te hanteren papierversie die de abonnees nu ontvangen, kunnen vervangen.

4.22 Zodra deze vervangingssystemen operationeel zijn en bij de abonnees ingang hebben gevonden, zouden de voorschriften betreffende de verplichte bekendmaking in het gedrukte Supplement van het Publikatieblad kunnen worden gewijzigd door in de richtlijnen een verwijzing naar het mogelijke gebruik van elektronische middelen in te voeren. De papierversie kan dan naarmate zij in onbruik geraakt geleidelijk worden opgeheven.

4.23 Gezien de resultaten van het marktonderzoek stelt de Commissie voor, nog enkel korte samenvattingen van de berichten van aanbesteding te publiceren, in een veel dunner Supplement van het Publikatieblad, en de volledige informatie uitsluitend beschikbaar te houden in een gegevensbank die ook op CD-ROM of via het Internet kan worden geraadpleegd. Zij onderzoekt tevens de mogelijkheid om nog enkel de gegevensbankversie te publiceren of om de informatie uitsluitend via daartoe erkende tussenpersonen te verstrekken.

4.24 De Commissie nodigt de belanghebbende partijen, Lid-Statens, aanbestedende diensten en leveranciers uit hun reacties en commentaar op deze diverse mogelijkheden kenbaar te maken.

d) Een geheel elektronisch aanbestedingssysteem

4.25 De technologie biedt veel ruimere mogelijkheden dan de vrij beperkte toepassingen van elektronische doorgifte en verspreiding van berichten van aanbesteding. Op langere termijn zal de automatisering van de overheidsopdrachten onvermijdelijk resulteren in een geheel elektronisch aanbestedingssysteem. Het gebruik van elektronische procedures zal niet alleen kunnen worden uitgebreid om te voldoen aan de huidige vereisten van de richtlijnen (zoals het bekendmakingsvereiste) maar ook, en dit gaat veel verder, om alle andere fasen in de plaatsing en uitvoering van overheidsopdrachten te regelen. Zo zou een geheel elektronisch aanbestedingssysteem kunnen worden gebruikt voor het versturen van bestekken, voor het indienen van offertes en voor de uitwisseling van gegevens tijdens de uitvoering van het contract (facturen en betalingen inbegrepen). In dit verband zij echter opgemerkt dat dit soort toepassingen, anders dan de bekendmaking van berichten van aanbesteding, niet direct onder de bevoegdheid van de Commissie vallen: deze aangelegenheden zijn overgelaten aan het vrije commerciële oordeel van de aanbestedende diensten en de marktdeelnemers. Uiteraard wenst de Commissie bij de ontwikkeling van deze toepassingen nauw betrokken te blijven, enerzijds omdat zij de communautaire voorschriften inzake overheidsopdrachten zeer zeker zullen beïnvloeden en anderzijds, omdat niet mag worden voorbijgegaan aan het reële gevaar, dat door onverenigbare nationale systemen nieuwe belemmeringen voor het interne (en externe) handelsverkeer ontstaan.

4.26 Het nieuwe systeem moet flexibel genoeg zijn om niet achterop te raken bij de voortdurende ontwikkelingen in de sector overheidsopdrachten. Aangezien de richtlijnen inzake overheidsopdrachten geen uitdrukkelijke bepalingen aangaande de informatietechnologie bevatten, zullen de bestaande regels zoveel mogelijk in die zin moeten worden uitgelegd, dat zij op eventuele innovatie verontwikkelingen kunnen worden toegepast. Hoewel de Commissie als uitgangspunt heeft gesteld dat aan het rechtskader niet zou moeten worden getornd, is het niet uitgesloten dat op sommige gebieden - ten gevolge van technische ontwikkelingen die evenwel niet raken aan de grondbeginselen van het huidige systeem - toch specifieke voorstellen tot wijziging van de richtlijnen moeten worden ingediend. De elektronische aanbestedingsprocedure kan een van die gebieden zijn.

e) Ervaringen buiten de Europese Unie²⁶

4.27 Al is nog niet duidelijk hoe de informatietechnologieën in de eerstvolgende jaren zullen worden ingepast in de sector overheidsopdrachten, toch kan het nuttig zijn bij enkele belangrijke voorbeelden stil te staan. Zo hebben de Amerikaanse autoriteiten de verspreiding van informatie betreffende overheidsopdrachten toevertrouwd aan een twaalfstal daartoe erkende particuliere ondernemingen, die zogeheten "netwerken met toegevoegde waarde" hebben ontwikkeld. Deze netwerken verstrekken hoogwaardige informatie over de mogelijkheden op het gebied van overheidsopdrachten in de Verenigde Staten en daarbuiten. In Canada speelt de particuliere sector een vergelijkbare rol. Gezien de commerciële waarde van gegevens over overheidsopdrachten is het mogelijk dat ook in Europa de particuliere sector voor de verspreiding van die gegevens belangstelling heeft, al kan de veeltaligheid in de Unie die ontwikkeling wellicht afremmen. De Commissie ziet alle blikken van belangstelling van particuliere marktdeelnemers tegemoet. Er dient te worden onderzocht, hoe de beschikbare informatie over potentiële leveranciers van waren en diensten kan worden verbeterd en hoe de particuliere sector kan worden gestimuleerd om te zorgen voor de infrastructuur die nodig is opdat de commerciële contacten met de aanbestedende diensten langs elektronische weg

²⁶

Zie ook hoofdstuk 6.

kunnen verlopen. Alle betrokken partijen moeten over deze vragen ernstig nadenken, met name om te komen tot afspraken en over de wijze waarop zij zullen samenwerken om de nodige instrumenten en diensten tot stand te brengen.

4.28 De invoering van de elektronica in de sector overheidsopdrachten is een mondiaal verschijnsel. Onze belangrijkste handelspartners hebben allen reeds ambitieuze programma's opgezet om geïntegreerde elektronische middelen te ontwikkelen die toegang geven tot de informatie over overheidsopdrachten en om, voor hun inkopen, de toepassing van werkelijk open elektronische aanbestedingsprocedures te veralgemenen. Zoals in zo veel boeiende, recente innovaties houden ook in deze ontwikkelingen zowel nieuwe mogelijkheden als gevaren in. Een van die mogelijkheden is de betere beschikbaarheid van informatie over overheidsopdrachten: dankzij de geperfectioneerde software kunnen de leveranciers thans met een druk op de knop alle gewenste informatie oproepen, waar zij zich geografisch ook bevinden. Wat de gevaren betreft, valt te vrezen dat overwegingen van binnenlands politiek aard en nationale belangen te zwaar zullen wegen voor de regeringen. Dat kan leiden tot de invoering van technisch onverenigbare systemen, die de communicatie zouden bemoeilijken en waardoor de verhoopte voordelen van de elektronische aanbestedingsprocedures zouden uitblijven. Met de steun van de Commissie is het Comité voor overheidsopdrachten van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) - dat zich bezighoudt met vraagstukken betreffende de toepassing van de Overeenkomst inzake Overheidsopdrachten (GPA) - gestart met een onderzoek naar de toepassing van de informatietechnologieën in de sector overheidsopdrachten. Het is de bedoeling dat deze besprekingen resulteren in een consensus over verenigbare systemen voor alle landen die de GPA hebben ondertekend. Daarbij zullen derhalve fundamentele vragen betreffende de vaststelling van internationaal aanvaarde normen en technische procedures aan de orde komen.

f) Conclusie

4.29 De Commissie heeft het voornemen, zodra zij de reacties op dit Groenboek heeft bestudeerd, een oriënterend document over elektronische procedures voor overheidsopdrachten te publiceren dat met name rekening zal houden met de gedachten over de elektronische handel en de informatiemaatschappij. Zij stelt zich ten doel met de steun van de Lid-Staten een actieprogramma uit te werken dat vastlegt, hoe elektronische procedures in de komende vijf jaar zouden kunnen worden ontwikkeld.

V. Vragen

1. Wordt aan de het toezicht op de correcte toepassing van de aanbestedingsregels, als instrument om problemen te voorkomen of eventuele inbreuken op te sporen, voldoende aandacht besteed? Hoe kan het toezichtssysteem door de Gemeenschap en door de Lid-Staten verbeterd worden? Is het wenselijk de idee van een grensoverschrijdend toezicht verder uit te werken, bijvoorbeeld in de vorm van een Europese observatorium dat zou nagaan in hoeverre de overheidsopdrachten in overeenstemming met de regels terzake worden toegewezen?
2. Stimulerende maatregelen zijn onontbeerlijk om de doelmatigheid van de toezichtsprocedures in deze sector op te voeren. Welke soorten maatregelen (kruiscontroles, publicatie van de resultaten, premies, etc.) kunnen op nationaal niveau worden toegepast?

3. Vindt u de informatie die de Commissie of de Lid-Staten over de overheidsopdrachten verstrekken bevredigend? Wat zou volgens u het nut zijn van een informatiebulletin dat regelmatig de stand van zaken opmaakt over de recente ontwikkelingen in de sector en de uitwisseling van ideeën en ervaringen op Europees niveau aanmoedigt?
4. Wat is de statistische informatie die zou kunnen beantwoorden aan een behoefte aan informatie en transparantie?
5. Er bestaan hedentendage in het kader van de regelgeving betreffende de bescherming van financiële belangen, bepalingen die voorzien in een verplichting voor de Lid-Staten om op regelmatige basis aan de Commissie de fraudezaken en de zaken waarin zich onregelmatigheden voordoen, te melden. Deze verplichtingen gelden reeds voor de dossiers inzake overheidsopdrachten die communautaire financiering genieten. Zou een dergelijk informatiesysteem uitgebreid kunnen worden naar het geheel van overheidsopdrachten?
6. Heeft uw Lid-Staat initiatieven genomen op het gebied van opleiding (zo ja, gelieve hierover nadere bijzonderheden te geven)? Wordt voldoende aandacht besteed aan opleidingen op het gebied van de toepassing van de informatietechnologieën op overheidsopdrachten?
7. Is er een communautair programma nodig om de opleidingsactiviteiten te bevorderen en ervoor te zorgen dat de meest doelmatige aanbestedingspraktijken algemeen worden toegepast? Hoe ziet u de vorm en de duur van dat programma? Hoe kunnen de Lid-Staten, beroepskringen, universiteiten en ondernemingen ten volle betrokken worden bij dat programma?
8. Hoe kunnen het Supplement op het Publikatieblad en Tenders Electronic Daily (TED) worden verbeterd?
9. Kunnen elektronische procedures voor de bekendmaking en de verspreiding van de aankondigingen de doelmatigheid van de aanbestedingsprocedures vergroten en overheidsopdrachten toegankelijker maken voor de leveranciers? Kunnen zij bijdragen aan de openstelling van de markten voor overheidsopdrachten?
10. Wat is de beste manier om de aanbestedende diensten ertoe aan te zetten hun berichten van aanbesteding lang elektronische weg door te geven (op verplichte of op vrijwillige basis)? Welke stimulerende maatregelen kunnen in dit verband worden getroffen?
11. Welke factoren zijn volgens u van essentieel belang opdat alle mogelijkheden van de elektronische procedures op het gebied van overheidsopdrachten worden benut? Welke rol moet worden toegewezen aan respectievelijk de Commissie, de Lid-Staten, de aanbestedende diensten, de leveranciers en de software ontwikkelaars?
12. Heeft de particuliere sector belangstelling voor informatieverstrekking op het gebied van overheidsopdrachten in de Unie?
13. Moet bijzondere voorrang worden gegeven aan overleg met onze belangrijkste handelspartners om tot een akkoord te komen over de technische compatibiliteit van de elektronische aanbestedingssystemen?

5. OVERHEIDSOPDRACHTEN EN DE OVERIGE COMMUNAUTAIRE BELEIDSGBIEDEN

Het beleid inzake overheidsopdrachten heeft positieve gevolgen voor de overige communautaire beleidsgebieden. Doordat het bijvoorbeeld de toegang tot de markt doorzichtiger maakt, schept het voor het MKB nieuwe afzetmogelijkheden. Dit neemt niet weg dat deze ondernemingen nog heel wat moeilijkheden ondervinden om doeltreffend aan overheidsopdrachten te kunnen deelnemen. De Commissie stelt maatregelen voor die in die situatie verbetering zouden kunnen brengen.

Op het gebied van de normalisatie wil de Commissie haar inspanningen, in overleg met het bedrijfsleven, meer concentreren op de normalisatie-instellingen, die Europese normen moeten uitwerken welke in de bestekken kunnen worden gebruikt en een daadwerkelijke openstelling van overheidsopdrachten mogelijk maken.

De aanzienlijke investeringen die nodig zijn voor de totstandbrenging van transeuropese netwerken worden bevorderd door toepassing van de door de richtlijnen voorgeschreven aanbestedingsprocedures, die de investeerder een aanvaardbaar rendement garanderen. De Commissie verklaart zich bereid het rechtskader te verduidelijken ingeval dit nodig zou blijken om samenwerking tussen de publieke en de particuliere sector mogelijk te maken.

Een correcte toepassing van de communautaire regels maakt ook een efficiënter gebruik van de communautaire middelen uit het Cohesie- en de Structuurfondsen mogelijk. In dit verband stelt de Commissie een aantal maatregelen voor die de naleving van deze regels bij het plaatsen van door deze fondsen gefinancierde opdrachten wellicht kunnen verbeteren. Dit Groenboek beschrijft de situatie die van toepassing is voor opdrachten die door de communautaire instellingen of door derde landen die communautaire financiering genieten, worden geplaatst.

De regeling inzake overheidsopdrachten kan bijdragen aan de verwezenlijking van de sociaal- en milieupolitieke doelstellingen. Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de mogelijkheden die de richtlijnen op dit gebied te bieden hebben. Na de discussie naar aanleiding van dit Groenboek zal de Commissie nagaan hoe de sociale en milieuaspecten in de toepassing van de regels moeten worden verwerkt.

Ten slotte ziet de Commissie met belangstelling alle initiatieven tegemoet die de mededinging op het gebied van overheidsopdrachten in de sector defensie kunnen versterken, teneinde het veiligheids- en defensiebeleid een Europese identiteit te geven en gelijktijdig het concurrentievermogen van onze industrie te verbeteren.

I. MKB

5.1 Het merendeel van onze grote ondernemingen kunnen thans reeds bogen op een solide ervaring met aanbestedingen in het buitenland. Zij kennen doorgaans de weg om aan informatie te komen over bepaalde opdrachten en hebben voldoende ervaring om aan de aanbestedingen deel te nemen. Vaak blijven zij hun offertes indienen via dochterondernemingen of via consortia waarvan de leidinggevende onderneming afkomstig is uit de Lid-Staat van de

inkopende instantie. De rechtstreekse toewijzing van een opdracht in een andere Lid-Staat blijft een uitzondering. Deze laatste vaststelling geldt ook voor het Midden- en Kleinbedrijf (MKB), die vanwege hun grootte op des te meer moeilijkheden stuiten. Want, al wijst het in 1994 door Euro Info Centres verrichte MKB-onderzoek²⁷ uit dat bepaalde ondernemingen opdrachten uit andere Lid-Staten in de wacht hebben kunnen slepen, toch gaat het hier slechts om geïsoleerde gevallen, die niet mogen worden veralgemeend.

5.2 Niettemin zou het MKB, gezien zijn betekenis voor de Europese economie, een ruimer aandeel in de overheidsopdrachten naar zich toe moeten halen. Het MKB neemt immers meer dan 65% van de omzet van de particuliere sector in de Unie voor zijn rekening. Door een dergelijke ruimere participatie zou een kern van kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) ontstaan die in staat zijn gebruik te maken van de mogelijkheden die de openstelling van overheidsopdrachten biedt - niet alleen in de Unie maar ook in de landen van de GATT-overeenkomst inzake overheidsopdrachten (zie hoofdstuk 6). Dit zou, op langere termijn, ook leiden tot een grotere bijdrage van het MKB aan de groei, het concurrentievermogen en de werkgelegenheid. De fundamentele doelstellingen van een interne markt op het gebied van overheidsopdrachten (verruiming van de waaier geschikte leveranciers waaruit de aanbestedende diensten kunnen kiezen en versterking van de concurrentiepositie van de communautaire ondernemingen) kunnen slechts worden verwezenlijkt indien ook het MKB daadwerkelijk toegang heeft tot de Europese overheidsopdrachten.

5.3 De werkzaamheden die naar aanleiding van de verschillende mededelingen of resoluties met betrekking tot het MKB en de interne markt²⁸ werden verricht, hebben een hele reeks moeilijkheden aan het licht gebracht die KMO's niet alleen tijdens de aanbestedingsprocedure, maar ook zowel daarvoor als daarna, ondervinden.

5.4 Zo stuiten KMO's bij de planning van hun bedrijfsactiviteiten op een eerste moeilijkheid: de organisatie van het bedrijf afstemmen op een efficiënte deelneming aan de voor hen interessante aanbestedingen. Dit hangt samen met de moeilijkheden om hun activiteiten aan te passen aan de behoeften van de markt, met een gebrek aan praktische informatie over de overheidsopdrachten in hun sector, met een tekort aan gekwalificeerd personeel, met een gebrek aan technische ondersteuning die nodig is om met succes deel te nemen aan een procedure van erkenning vooraf - met name in de nutssectoren - en om offertes op te stellen, met problemen om te voldoen aan de vereisten op het stuk van kwaliteitscertificering, met het feit dat er vaak een wanverhouding bestaat tussen de omvang van deze KMO's en die van de aanbestedingen die onder de richtlijnen vallen en openstaan voor mededinging in de gehele Gemeenschap. Dit laatste probleem hangt samen met de

²⁷ Onderzoek naar de gevolgen van de interne markt, uitgevoerd bij meer dan 140 KMO's in twaalf Lid-Staten (zie persmededeling van de Commissie IP(95) 364 van 10.4.95).

²⁸ "Bevordering van de deelneming van het midden- en kleinbedrijf aan overheidsaanbestedingen in de Gemeenschap"; SEC(92)722 van 1.6.92 "La participation des PME aux marchés publics dans la Communauté"; SEC(92)1052 van 3.6.92 "Communication de la Commission au Conseil relative aux orientations pour des mesures en faveur des industries fournissant les secteurs dits exclus dans les régions de la Communauté en retard de développement"; SEC(92)2214 van 18.11.92 "Le problème des délais de paiement dans les transactions commerciales"; COM(93)632 van 22.12.93 "Een optimale benutting van de door de interne markt geboden kansen: strategisch programma"; COM(94)207 van 3.6.94 "Het geïntegreerd programma ten behoeve van het MKB en de ambachtelijke sector"; de resoluties van de Raad van 22.11.93, PB nr. C 326 blz. 1 "betreffende de versterking van het concurrentievermogen van het bedrijfsleven, met name het midden- en kleinbedrijf en de ambachtelijke sector, en de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de Gemeenschap" en van 22.4.96, PB nr. C 130 blz. 1 "over de coördinatie van communautaire maatregelen ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf en de ambachtelijke sector"; de resolutie van het Parlement van 21.4.93, PB nr. C 150 blz. 71 betreffende de mededelingen van de Commissie aan de Raad "Naar een Europese toeleveringsmarkt" en "De deelneming van het midden- en kleinbedrijf aan overheidsaanbestedingen in de Gemeenschap".

moeilijkheid om tussen KMO's efficiënte en voordelige samenwerkingsverbanden tot stand te brengen.

5.5 Maar ook in de fase van aanbesteding stuiten KMO's op een reeks moeilijkheden. Zo bijvoorbeeld om snel toegang te verkrijgen tot de informatie die nodig is voor het opstellen van offertes: hoe vind en interpreteer ik berichten van aanbesteding die voor mij interessant zouden kunnen zijn, het voorwerp van de opdracht, de toepasselijke regelgeving (met inbegrip van de nationale regels), de in acht te nemen normen en technische specificaties? Uit een recent onderzoek²⁹ is bovendien gebleken dat de laattijdige toezending van de bestekken een reële rem zet op de deelneming van KMO's, aangezien zij daardoor in veel gevallen (50% van de onderzochte gevallen) onmogelijk binnen de gestelde termijnen een geldige offerte kunnen indienen. Andere hinderpalen zijn de kosten om een offerte in te dienen en het vinden van financiële waarborgen tegen concurrerende tarieven.

5.6 Zelfs in de fase van uitvoering van de opdrachten krijgen KMO's met bijzondere moeilijkheden te maken: voldoen aan de vereisten inzake de waarborgen voor een goede uitvoering die zij aanvaard hebben te geven, tijdige betaling van hun werken of leveringen verkrijgen, eventuele geschillen snel en goedkoop regelen of als onderaannemer een adequate bescherming genieten.

5.7 Om deze problemen te verhelpen zijn op communautair niveau reeds een aantal acties opgezet. Wat het aspect "informatie" betreft, bieden enkele door de Gemeenschap opgezette netwerken (waaronder een in overheidsopdrachten gespecialiseerde kern van Euro Info Centres), in samenwerking met particuliere adviseurs, reeds een aantal informatie- en ondersteuningsdiensten aan. Deze netwerken - waaraan sommige lokale, sectoriële of nationale diensten meewerken - verstrekken ook informatie over opdrachten waarvan de waarde beneden de drempelwaarden van de richtlijnen ligt en over plannen voor overheidsopdrachten van sommige aanbestedende diensten. Daarnaast maakt de nieuwe presentatie van de dagelijkse bekendmakingen in het Publikatieblad het voor het MKB veel eenvoudiger om voldoende geïnformeerd te zijn over mogelijk interessante opdrachten, in het bijzonder in de andere Lid-Staten.

5.8 De Commissie heeft ook een aantal maatregelen genomen voor informatieverstrekking en technische bijstand aan het MKB in achtergestelde regio's, opdat zij aan Europese overheidsopdrachten kunnen deelnemen. Zo was er onder meer tot 1994 het PRISMA initiatief³⁰ (voorbereiding van de ondernemingen op de interne markt) en zijn er ook de nieuwe PME³¹ en INTERREG II³² initiatieven, die onder andere betrekking hebben op het aanmoedigen van samenwerking tussen KMO's van verschillende Lid-Staten en op gespecialiseerde opleidingen.

5.9 De Commissie is van oordeel dat nog meer initiatieven nodig zijn en ziet alle opmerkingen op de hieronder beschreven actiemogelijkheden met belangstelling tegemoet.

5.10 Op het gebied van de algemene voorlichting kan worden gedacht aan het opstellen van een praktische gids voor het MKB waarin wordt toegelicht hoe men zich op de deelneming aan overheidsopdrachten kan voorbereiden, of aan het uitwerken van interpretatieve

²⁹ Euro Info Centre Aarhus County, "Analysis of irregularities occurring in tender notices published in the Official Journal of the European Communities 1990-1993", in 1996 aan de Commissie aangeboden.

³⁰ PRISMA (91/C 33/05), PB nr. C 33 blz. 9 van 8.2.91

³¹ PME initiatieven (94/C 180/13), PB nr. C 180 blz. 10 van 1.7.94

³² INTERREG II (94/C/ 180/13), PB nr. C 180 blz. 60 van 1.7.94

documenten over aspecten van de toepassing van de richtlijnen die vooral interessant zijn voor het MKB, zoals de splitsing van opdrachten, de bekendmaking van voor-informatie aankondigingen en het probleem van de termijnen voor de verspreiding van de documentatie bij de opdrachten.

5.11 Wat de voorlichting over welbepaalde opdrachten betreft, kan worden overwogen de gegevensbank TED aan te passen aan de specifieke behoeften van het MKB. Ook kan men inspelen op de groeiende populariteit van het Internet en van het World Wide Web en langs die weg de informatie beschikbaar stellen voor een veel ruimer publiek. Technisch gezien staat niets hieraan in de weg. Wel zal het succes van dergelijke initiatieven ongetwijfeld afhangen van enige coördinatie op Europees niveau. Voorts zou ook hier op meer doorzichtigheid kunnen worden aangestuurd, bijvoorbeeld door het gebruik van de gemeenschappelijke woordenlijst (CPV) en van gestandaardiseerde formulieren aan te moedigen, wat ook de uitwisseling van geautomatiseerde gegevens kan vergemakkelijken³³.

5.12 Wat de voorbereiding van de aanbestedingsprocedures betreft, kan een openstelling van de markt en een vereenvoudiging van de werkwijze van de aanbestedende diensten de deelname van het MKB alleen maar vergemakkelijken. Hiertoe kan worden gedacht aan opleiding en uitwisseling van ambtenaren die werkzaam zijn op het gebied van overheidsopdrachten en aan uitwisseling van informatie over de juiste manier van handelen.

5.13 Gezien de geringe bedrijfsgrootte zou het MKB aan de alsmaar internationaler wordende markt gemakkelijker volwaardig kunnen deelnemen, indien er vormen van samenwerking bestonden. Het zou dan ook wellicht geen slecht idee zijn te onderzoeken, of het Europees Economisch Samenwerkingsverband (EESV) de samenwerking tussen KMO's kan bevorderen, met name voor grensoverschrijdende opdrachten.

5.14 Een zeer belangrijk aspect voor het MKB, dat in de richtlijnen niet meteen geregeld wordt, is de onderaanneming. Er zij aan herinnerd dat de Commissie uitgenodigd is "in overleg met de Lid-Staten, haar algemene rol tot het geven van impulsen, het nemen van initiatieven en het verzekeren van de coördinatie van maatregelen met het oog op het scheppen van een gunstig klimaat voor de toelevering te blijven spelen"³⁴. Tegen deze achtergrond zouden op dit gebied acties kunnen worden opgezet, zoals de verbetering van het netwerk van de bestaande gegevensbanken die informatie over onderaannemingen bevatten of de aanmoediging van erkende codes van goed gebruik en standaard contractclausules. Teneinde de economische omvang te bepalen van het verschijnsel van onderaanneming in Europa, zijn piloot-enquêtes gehouden in 10 Lid-Staten op basis van een gemeenschappelijke methodologie, uitgewerkt door Eurostat. Deze onderzoeken zijn gehouden onder onderaannemers of opdrachtgevers in drie economische sectoren (de automobiel-, electronica- en textiel/kleding-sector) en de resultaten ervan zullen tegen het einde van 1996 worden gepubliceerd.

5.15 Een volgend aspect dat voor het MKB van belang is, zijn de betalingstermijnen. In dit verband heeft de Commissie na een ruime rondvraag een aanbeveling aan de Lid-Staten aangenomen³⁵, waarin zij hen ertoe uitnodigt om hun aanbestedende diensten een bepaalde betalingsdiscipline op te leggen. Zo is voorzien in een termijn waarbinnen de betalingen moeten worden uitgevoerd en in interesten voor late betaling. Eind 1997 moeten de Lid-Staten over de

³³ Zie in dit verband de in hoofdstuk 4 uiteengezette argumenten.

³⁴ Zie Resolutie van de Raad van 26 september 1989 betreffende de ontwikkeling van de toelevering in de Gemeenschap, PB nr. C 254, blz. 1 van 7.10.89.

³⁵ Aanbeveling van de Commissie over de betalingstermijnen bij handelstransacties, PB nr. L 127, blz. 19 van 10.6.95 en nr. C 144, blz. 3 van 10.6.95

tenuitvoerlegging van deze aanbeveling rapporteren. De betrokken partijen kunnen hun reacties hieromtrent nu al aan de Commissie meedelen.

5.16 Meer algemeen is de Commissie van mening dat de daadwerkelijke toegang van het MKB tot overheidsopdrachten kan worden gerealiseerd door middel van een reeks concrete maatregelen, gebaseerd op een scherpe analyse van de behoeften en de praktische mogelijkheden van deze ondernemingen, en met name door het ontwikkelen van servicenetwerken die de activiteiten van het MKB ondersteunen met informatieverstrekking, technische bijstand en passende opleidingen. Na de raadpleging rond dit Groenboek zal de Commissie een mededeling opstellen over de maatregelen die zij op dit gebied voorstelt.

II. Normalisatie

5.17 De normen en technische specificaties ter omschrijving van de kenmerken van werken, leveringen of diensten spelen in de openstelling van de overheidsopdrachten een zeer belangrijke rol. Nationale normen kunnen de toegang tot deze opdrachten voor buitenlandse leveranciers aanzienlijk beperken. In dit opzicht bepalen de richtlijnen dat de aanbestedende diensten de technische specificaties moeten aanduiden door middel van een verwijzing naar Europese technische normen of goedkeuringen, zonder dat deze afbreuk doen aan de voorgeschreven nationale technische voorschriften, voor zover deze laatsten verenigbaar zijn met het communautaire recht. Teneinde dit probleem uit de weg te ruimen, schrijven de richtlijnen voor dat wanneer Europese normen bestaan, de aanbestedende diensten daarnaar moeten verwijzen.

Op grond van opdrachten die de Commissie in het kader van de resolutie van de Raad van 1985 betreffende een nieuwe aanpak op het gebied van de technische harmonisatie en normalisatie³⁶ heeft gegeven, hebben de Europese normalisatie-instellingen (CEN, CENELEC, ETSI) tal van Europese normen uitgewerkt die vervolgens op nationaal niveau zijn omgezet. Daarnaast werden opdrachten gegeven in een aantal situaties waarin overheidsopdrachten aan de orde waren. Deze inspanning moet worden opgevoerd, want ook vandaag nog kan een feitelijke afscherming van bepaalde aanbestedingsprocedures worden waargenomen, die voornamelijk te wijten is aan een ontoereikende normalisatie. De Commissie onderzoekt thans tezamen met de ondernemingen op welke gebieden nieuwe normalisatieopdrachten nodig zijn. Zij ziet dan ook met belangstelling uit naar opmerkingen over normalisatie en technische specificaties op het gebied van overheidsopdrachten in het algemeen, evenals naar opmerkingen die kunnen helpen bij het bepalen in welke sectoren het ontbreken van Europese normen de openstelling van de overheidsopdrachten bemoeilijkt.

III. Transeuropese netwerken (TEN) en het vervoer in het bijzonder

5.18 Het Verdrag van Maastricht bepaalt dat de Europese Unie moet bijdragen tot de totstandbrenging van transeuropese netwerken (TENs) in de sectoren vervoer, energie en telecommunicatie. Op die manier kunnen de mogelijkheden die de interne markt biedt ten volle worden benut: investeren in TEN is investeren in onze toekomst. Dit beleid is van kapitaal belang voor het algemene concurrentievermogen van de economie van de Unie en, zowel direct als indirect, voor het scheppen van werkgelegenheid. Er werden reeds verscheidene grote projecten gestart, zoals de bouw van de Øresund-verbinding (spoorweg- en wegverbinding) tussen Denemarken en Zweden, de modernisering van de luchthaven van

³⁶ Resolutie van 7 mei 1985, PB nr. C 136 van 4.6.85, blz. 1

Malpensa en de aanleg van een spoorwegverbinding tussen Cork en Stanraer. Andere prioritaire projecten maken echter maar langzaam voortgang.

5.19 In een context van voortdurend krimpende nationale budgetten heeft de Europese Raad gewezen op het belang van particuliere investeringen voor de inspanningen die de Unie aan de dag legt om de investeringen in de TEN-infrastructuur op te voeren. Het is hoe langer hoe minder vanzelfsprekend dat investeringsprojecten uitsluitend met subsidies van plaatselijke of nationale autoriteiten worden gefinancierd. Deze projecten vereisen een massale inbreng van financiële middelen, waarvoor nieuwe kanalen voor kapitaalaanvoer moeten worden gevonden. Vele organisaties in de particuliere sector zijn naar eigen zeggen steeds meer bereid zwaar in de TENs-projecten te investeren, door de inbreng van risicokapitaal, doch daartoe moeten eerst nog een aantal belemmeringen uit de weg worden geruimd.

5.20 In haar verslag aan de Europese Raad van Madrid (december 1995) heeft de Commissie verschillende oplossingen aangegeven om de belemmeringen voor de particuliere financiering van TENs-projecten weg te nemen. Naast de moeilijkheid om een aanvaardbaar rendement te garanderen, werd ook gewezen op het probleem van de niet-commerciële risico's die verband houden met beleidswijzigingen van de overheid. De Commissie onderzoekt momenteel dit vraagstuk. De particuliere sector van zijn kant heeft te kennen gegeven problemen te hebben met de toepassing van de communautaire regels inzake overheidsopdrachten en sommige kringen zijn van oordeel dat de richtlijnen de deelneming van de particuliere sector kunnen bemoeilijken.

5.21 Het uiteindelijke doel van de communautaire richtlijnen inzake overheidsopdrachten bestaat erin voorwaarden te creëren voor een eerlijke en open mededinging rond het plaatsen van overheidsopdrachten in de eengemaakte markt. De richtlijnen moeten de participatie van de particuliere sector vergemakkelijken en zeker niet bemoeilijken. De Commissie is van mening dat de communautaire regels inzake overheidsopdrachten de participatie van deze sector in de transeuropese netwerken inderdaad vergemakkelijken en dat in het huidige stadium niet aan het bestaande rechtskader moet worden getornd. Voor het geval dit kader verduidelijking behoeft, verklaart de Commissie zich bereid de verschillende problemen met de betrokken partijen te bespreken, teneinde de samenwerking tussen de publieke en particuliere sector geenszins in gevaar te brengen. Voorts heeft de Commissie, zoals zij in haar verslag aan de Europese Raad van Madrid heeft vermeld, een speciaal TENs-voorlichtingsbureau geopend waar de particuliere TENs-partners met al hun vragen terecht kunnen.

5.22 Tot dusver heeft de bedrijfswereld drie grote problemen voor het voetlicht gebracht die, hoewel zij zich niet uitsluitend voordoen bij TENs-projecten, toch van grote betekenis zijn voor dit specifieke gebied. Zij houden respectievelijk verband met de fase die aan het uitschrijven van de aanbesteding voorafgaat, met de toekenning van concessies aan consortia en met de toepassing van de onderhandelingsprocedure³⁷.

a) De fase vóór de aanbesteding

5.23 Uit vrees voor een potentiële inbreuk op het beginsel van gelijke behandeling heeft de particuliere sector zich terughoudend getoond om vóór de publikatie van de aanbesteding aan studies of besprekingen deel te nemen, indien niet wordt gegarandeerd dat men achteraf niet

³⁷

Zie bespreking in hoofdstuk 3

van de aanbestedingsprocedures zal worden uitgesloten. De Commissie erkent dat vanwege de complexiteit van de meeste projecten, waarvan sommige om oplossingen kunnen vragen die nooit eerder overwogen werden, technisch overleg tussen de aanbestedende diensten en de belangstellende particuliere partners vóór de publikatie van de aanbesteding noodzakelijk kan blijken. Indien de aanbestedende diensten ervoor zorgen, door het vastleggen van duidelijke grenzen, zowel wat inhoud als wat procedure betreft, dat onder geen beding inlichtingen worden gevraagd of aanvaard die de vrije concurrentie zouden kunnen belemmeren, wordt het beginsel van gelijke behandeling niet geschonden.

b) Toekenning van concessies aan consortia

5.24 Zoals reeds gezegd (hoofdstuk 3) is de toekenning van concessies voor openbare werken de gebruikelijke weg voor de particuliere sector om, op eigen risico, in de bouw en de exploitatie van infrastructuurwerken te participeren, in samenwerking met de publieke sector. De Commissie merkt op dat het volgens de toepasselijke communautaire regels van wezenlijk belang is, dat op eigen risico participerende consortia op concessies kunnen inschrijven met de garantie dat zij met hun partners contracten zullen kunnen aangaan voor de verstrekking of levering van de noodzakelijke diensten of werken. De bepalingen van de richtlijn "werken" betreffende verlening van concessies voor de bouw van publieke vervoersinfrastructuren stellen het consortium waaraan de opdracht is gegund in de mogelijkheid op die manier te werk gaan.

c) Toepassing van de onderhandelingsprocedure

5.25 Voor de gunning van overheidsopdrachten voor complexe werken of diensten kan in sommige gevallen een onderhandelingsprocedure gerechtvaardigd zijn. In de richtlijn nutssectoren kunnen de aanbestedende diensten reeds vrij kiezen uit drie procedures (openbare, niet-openbare of onderhandelingsprocedure), waarbij een voorafgaand beroep op de mededinging vereist is. Wat daarentegen de klassieke sectoren betreft, kan de onderhandelingsprocedure zoals gezegd (hoofdstuk 3) enkel in welbepaalde en limitatief opgesomde gevallen worden toegepast. Zo kan bijvoorbeeld volgens de richtlijn "diensten" een overheidsopdracht via de onderhandelingsprocedure worden geplaatst wanneer het gaat om een complexe dienst die niet voldoende nauwkeurig kan worden gespecificeerd, met name in het geval van intellectuele diensten. De richtlijn "werken" laat de onderhandelingsprocedure toe in bepaalde uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om werken waarvoor het vanwege de aard of de risico's niet mogelijk is meteen een totale prijs vast te stellen.

IV. Overheidsopdrachten waarmee fondsen van de Unie gemoeid zijn

a) De structuur- en cohesiefondsen

5.26 De laatste twee jaar hebben de structuur- en cohesiefondsen voor meer dan 50 miljard ecu in de overheidsinvesteringen van de Lid-Staten geparticipeerd. Via andere financiële instrumenten (waaronder leningen van de Europese Investeringsbank en subsidies uit andere communautaire bronnen) werd nog 34 miljoen ecu extra verstrekt. Daarnaast zal de Unie de komende twee jaar 57 miljard ecu besteden uit de middelen van de communautaire fondsen. Het is duidelijk dat de Lid-Staten vertrouwen moeten hebben in de naleving van de regels en ervan overtuigd moeten zijn, dat het geld van de belastingbetaler zo efficiënt mogelijk wordt besteed en het gevaar van fraude tot een minimum wordt beperkt. De communautaire regels

inzake overheidsopdrachten en die met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap spelen daarbij dan ook een essentiële rol, met dien verstande dat er geen discriminatie mag bestaan in de toepassing ervan, naar gelang het gaat om opdrachten die met nationale middelen worden gefinancierd of om opdrachten waarvoor een bijdrage wordt gevraagd van de structuur- en cohesiefondsen.

5.27 Het huidige controlesysteem van de structuurfondsen is gebaseerd op een mededeling van de Commissie aan de Raad van 1989³⁸, die voorschrijft dat de Lid-Staten systematisch moeten nagaan of de regels inzake overheidsopdrachten werden nageleefd en bij elk betalingsverzoek aan de Commissie daarvan bevestiging moeten geven. Toch hebben maar heel weinig Lid-Staten een allesomvattende en systematische toezichtregeling uitgewerkt. De Commissie van haar kant kan de middelen pas vrijgeven nadat zij de uitdrukkelijke bevestiging heeft gekregen dat de regels in acht zijn genomen. Wanneer dit niet het geval is (bijvoorbeeld wanneer de aanbestedingen niet naar behoren zijn bekendgemaakt), kan de financiering worden geblokkeerd en vervolgens, in voorkomend geval, worden ingetrokken en inbreukprocedures worden geopend. Opgemerkt zij, dat met betrekking tot het Cohesiefonds, evenals met betrekking tot de grote projecten die steun ontvangen van het Europese Fonds voor de Regionale Ontwikkeling, bij het onderzoek van cofinancieringsdossiers systematisch een ex ante onderzoek wordt uitgevoerd.

5.28 Vanwege de aanhoudende stijging van het aantal projecten is de Commissie genoopt zich er alsmaar meer op te verlaten dat de Lid-Staten hun verplichtingen nakomen. Dit probleem is acuut geworden en vraagt om een oplossing. Aangezien sinds de hervorming van de structuurfondsen het beheer van de middelen (met name de selectie en de follow-up van de gefinancierde projecten) bij de Lid-Staten berust, ligt het voor de hand dat deze bevoegdheidsuitbreiding moet samengaan met een grotere verantwoordelijkheid voor de naleving van de regels inzake overheidsopdrachten. Daarom is een verbetering van de huidige controles in de Lid-Staten van groot belang. Er moet overigens aan herinnerd worden dat een belangrijke overweging in het kader van de operatie SEM 2000 de noodzaak betreft van meer transparantie en strikte toepassing van het gebruik van de structuurfondsen. Aan de Europese Raad in Dublin zijn in dit opzicht concrete voorstellen voorgelegd, die enerzijds beogen bepaalde criteria te verduidelijken, en anderzijds de samenwerking en de samenspraak tussen de Lid-Staten en de Commissie in het kader van het partnerschap en de belangen van de begunstigden te verbeteren. De toepassingsvoorwaarden voor correctie in geval van fraude en onregelmatigheden zijn eveneens aan bod gekomen, inbegrepen de zogenaamde netto correctie in geval een Lid-Staat volhardt in het niet invoeren van zijn contrôle-verplichtingen. Deze werkzaamheden zullen voortgezet worden in 1997. Parallel hieraan dient te worden herinnerd aan en de nadruk te worden gelegd op het bestaan van de reglementaire verplichtingen van transparantie in geval van onregelmatigheden of van fraude door de mededeling van vastgestelde gevallen aan de Commissie.

5.29 Hoewel het uiteindelijk tot de bevoegdheid van de Lid-Staten behoort om de procedures te verbeteren, zal de Commissie zich beijveren opdat zo spoedig mogelijk betere toezichtregelingen worden ingevoerd. De oplossingen moeten evenwel verder gaan dan alleen maar het aan het licht brengen van specifieke problemen met welbepaalde projecten. Er moet worden gestreefd naar een regeling met een meerwaarde. Rechtvaardiging van de aanwending van de middelen, doelmatigheid en resultaten moeten de leitmotieven zijn bij het beheer van de structuurfondsen. De voordelen hiervan liggen voor de hand: aanzienlijke besparingen op elk niveau, een doelmatiger gebruik van de beperkte middelen, een verbetering van de

³⁸

COM(88) 2510, PB. nr. C 22 van 28.1.1989

werkgelegenheidssituatie in de betrokken gebieden, meer vertrouwen van de burgers in de manier waarop de middelen worden besteed en meer tevreden gebruikers. Als bewijs van de bezorgdheid voor een goede besteding van de overheidsgelden en om het publiek mee te krijgen, zouden de Lid-Staten volgens de Commissie bij elk project moeten bekend maken dat de uitgegeven middelen optimaal werden besteed.

5.30 Een aantal kleinere wijzigingen in de procedures zouden de regeling zelf kunnen verbeteren. Zo zou kunnen worden bepaald, dat voor elk project de verantwoordelijke nationale ambtenaar een verklaring tekent dat de regels inzake overheidsopdrachten werden nageleefd. Dit soort verklaringen waarbij men zich persoonlijk aansprakelijk stelt, wordt reeds gebruikt op andere gebieden en in niet-communautaire landen, zoals de Verenigde Staten, en is een van de meest efficiënte middelen gebleken om de prijs-kwaliteit-verhouding te verbeteren en om fraude te voorkomen. Meer algemeen zou kunnen worden gedacht aan de uitwerking van een gedragscode die de nationale ambtenaren als verbindend zouden aanvaarden. Uiteraard moet de haalbaarheid van dergelijke maatregelen worden onderzocht aan de hand van de verschillende nationale ambtenarenregelingen.

5.31 De idee van persoonlijke aansprakelijkheid is geïnspireerd op het begrip preventie. Bij het beheer van de structuurfondsen moet anticiperend te werk worden gegaan: voorkomen is beter dan genezen. Het verificatiesysteem (hoofdstuk 3) toepassen ten aanzien van aanbestedende diensten die communautaire middelen ontvangen, zou hier duidelijk oplossing kunnen brengen en zou er bovendien voor zorgen dat deze begunstigden - net als de particuliere sector - regelingen toepassen die er borg voor staan dat de middelen optimaal worden besteed. Hierbij hebben alle partijen belang. De afgifte van verificatieattesten, als bewijs van een doelmatig aanbestedingssysteem, vergt van de overheid slechts een minieme inspanning vergeleken bij de aanzienlijke bedragen die zo op de communautaire middelen kunnen worden bespaard.

5.32 Een ingrijpender voorstel zou zijn, een beroep te doen op onafhankelijke organen (zie hoofdstuk 3) die erop toezien dat de voorschriften inzake overheidsopdrachten met betrekking tot de communautaire middelen in acht wordt genomen. Zonder daarom in de bevoegdheden van de Commissie te treden, kunnen die instanties een belangrijke rol spelen door niet alleen toe te zien op het optreden van overheidsdiensten, maar ook door die diensten van advies te dienen.. Deze taak zou ook kunnen worden toevertrouwd aan een nationale rekenkamer of aan een vergelijkbaar onafhankelijk orgaan.

5.33 Niet alle problemen kunnen worden opgelost door voorstellen die alleen betrekking hebben op de toepassing van de regels. Een permanente, structurele hervorming van de wijze waarop overheidsopdrachten waarmee communautaire financiering gemoeid is, worden geplaatst, is pas mogelijk indien deze specifieke oplossingen samengaan met een proces van voortdurende aanpassing, in nauwe samenwerking met de Lid-Staten. Het is mogelijk dat deze initiatieven, willen zij reële duurzame resultaten opleveren, officieel bekrachtigd moeten worden (bijvoorbeeld de invoering van persoonlijke aansprakelijkheid). Dit is overigens in lijn met de geest en de doeleinden die worden nagestreefd in het kader van het initiatief van "goede en correcte financiële beheersing" (SEM 200) die door de Commissie en de persoonlijke Vertegenwoordigers van de Lid-Staten wordt geleid, gevolg gevend aan de impuls die hiertoe is gegeven door de Europese Raad van Madrid in 1995. De conclusies van deze groep verzoenen de bemoeningen om een strak beleid, transparantie in het gebruik van de kredieten en het delen van de verantwoordelijkheden tot stand te brengen, en zij zullen worden voorgesteld aan de Europese Raad van Dublin in december 1996.

5.34 Zodra op nationaal niveau een verbeterde toezichtregeling bestaat, kan de Commissie zich toeleggen op een *ex post*-controle van de projecten (bijvoorbeeld in nauwe samenwerking met de in elke Lid-Staat aangewezen onafhankelijke organen). Tevens kan zij op verzoek deze nationale toezichtregelingen aan een audit onderwerpen. Daarnaast wil de Commissie, onder meer door middel van informatietechnologie, de gegevensuitwisseling tussen haar diensten en de Lid-Staten met betrekking tot de lopende projecten verbeteren.

b) Overheidsopdrachten die door de Europese instellingen worden geplaatst of met communautaire middelen worden gefinancierd

5.35 Overeenkomstig artikel 56 van het financieel reglement³⁹ moeten de Europese instellingen voor de toewijzing van opdrachten die zij voor hun werking en voor het voeren van een beleid op de verschillende terreinen waarvoor de Gemeenschap verantwoordelijk is aanbesteden, dezelfde verplichtingen in acht nemen als die welke de richtlijnen "overheidsopdrachten" aan de aanbestedende diensten van de Lid-Staten opleggen. Alleen de door de Raad en de Commissie geplaatste opdrachten vallen onder de Overeenkomst inzake overheidsopdrachten (GPA) van de Wereld Handels Organisatie (zie hoofdstuk 6). De uitzonderingen hierop betreffen: a) voor de GPA-Overeenkomst, de opdrachten op het gebied van voedselhulp; b) voor de verplichtingen op grond van artikel 56, van het financieel reglement, dezelfde uitzonderingsgevallen als die van de richtlijnen alsmede, overeenkomstig titel IX van het financieel reglement, de opdrachten op het gebied van via de Gemeenschapsbegroting gefinancierde hulp aan derde landen, met uitzondering van in het belang van de Commissie geplaatste overheidsopdrachten voor diensten, waarop de gewone regeling van toepassing is. Voor al deze opdrachten die worden gefinancierd met communautaire middelen (Algemene begroting, EOGF), in het kader van communautaire programma's (zoals PHARE, TACIS, MEDA etc.), en in het kader van het EOF, die niet onder de richtlijnen vallen, gelden specifieke regels en blijven de grondbeginselen inzake overheidsopdrachten - met name de beginselen van doorzichtigheid en gelijke behandeling - uiteraard van toepassing.

5.36 Deze verplichtingen, die toch een grote reikwijdte hebben, werden in recente wijzigingen in het financieel reglement nauwkeurig vastgelegd. En de Commissie is voornemens nog meer wijzigingen voor te stellen die de genoemde uitzonderingen zullen begrenzen en aldus een restrictieve uitlegging ervan moeten verzekeren. Deze initiatieven passen in het streven van de Commissie naar verbetering van het financieel beheer, overeenkomstig de richtlijnen van de operatie SEM 2000.

5.37 Dit rechtskader heeft tot doel de mededinging te bevorderen, om op die manier een beter gebruik van de algemene begroting van de Gemeenschappen en van de samenwerkingsfondsen mogelijk te maken. De betrokken diensten moeten dit kader dan ook zo volledig mogelijk toepassen. De Commissie wil graag vernemen of de voorgenomen maatregelen toereikend zijn om zowel overheidsopdrachten van de Europese instellingen als opdrachten die andere instanties of derde landen op grond van communautaire programma's en met communautaire middelen aanbesteden, op een billijke manier toegankelijk te maken. In dit opzicht dienen derde landen die financiële steun genieten van het budget van de Gemeenschappen, te worden verzocht om zich te engageren om bepaalde verplichtingen te respecteren, met name op het gebied van controle ter plaatse teneinde onregelmatigheden en

³⁹

Financieel reglement van 21.12.77 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen. Laatste wijziging: Verordening (EEG-Euratom-EGKS) nr. 2335/95 van de Raad van 18.09.95 (PB nr. L 240 van 7.10.95)

misbruiken te kunnen vaststellen, om onjuist aangewende sommen terug te vorderen en om onregelmatige gedragingen te bestraffen.

V. Overheidsopdrachten en sociale aspecten

5.38 Het sociaal beleid van de Europese Unie draagt bij tot de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming (artikel 2 van het EG-Verdrag), het vrij verkeer van werknemers, gelijke kansen van mannen en vrouwen, de verbetering van de economische en sociale samenhang en van de levensstandaard, een hoog niveau van bescherming van de gezondheid, de bevordering van een vorming en opleiding van hoog gehalte en de maatschappelijke integratie van gehandicapten en andere kansarme bevolkingsgroepen.

5.39 Van de aanbestedende diensten wordt in bepaalde gevallen verwacht dat zij in hun aanbestedingen aan verschillende aspecten van het sociaal beleid uitvoering geven. Overheidsopdrachten kunnen immers een belangrijk middel zijn om het optreden van de marktdeelnemers te sturen. Bij wijze van voorbeeld kan onder meer gedacht worden aan de wettelijke voorschriften inzake de bescherming van de werkgelegenheid en de arbeidsvoorwaarden die verplicht moeten worden toegepast op de plaats van uitvoering van een overheidsopdracht voor de uitvoering van werken, of de zogeheten "positieve acties", dat wil zeggen het gebruiken van een overheidsopdracht om een gesteld doel te bereiken, bijvoorbeeld de vorming van een gereserveerde markt voor een beschutte werkplaats, waarvan niet redelijkerwijze kan worden verwacht dat zij kan concurreren met de klassieke ondernemingen, die een normaal produktieniveau hebben.

5.40 In deze situaties blijft het door het EG-Verdrag en de richtlijnen gegeven rechtskader van toepassing. Dit verklaart waarom sedert de inwerkingtreding van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten voortdurend de vraag is gesteld of, en in welke mate, de sociale doelstellingen kunnen of moeten worden nagestreefd, gezien de specifieke beperkingen die de richtlijnen opleggen om te vermijden dat hun reden van bestaan ter discussie wordt gesteld.

5.41 Sommige bepalingen, die in alle richtlijnen voorkomen, bieden een eerste mogelijke oplossing doordat zij de uitsluiting toelaten van ondernemers die veroordeeld zijn voor een delict dat hun beroepsethiek in het gedrang brengt of die in de uitoefening van hun beroep een ernstige fout hebben begaan. Dit geldt natuurlijk ook wanneer het delict of de ernstige fout voortvloeien uit een inbreuk op een wettelijke bepaling ter bevordering van de sociale doelstellingen. In deze gevallen laten de genoemde bepalingen bijgevolg indirect toe dat de aanbestedende diensten sociale doelstellingen nastreven door leveranciers die dergelijke bepalingen hebben overtreden, van de gunningsprocedures uit te sluiten.

5.42 In de tweede plaats kan aan de uitvoering van aanbestede overheidsopdrachten sociale voorwaarden worden verbonden, zoals het bevorderen van de aanwerving van vrouwen of het aanmoedigen van de bescherming van kansarme groepen. De verificatie of aan dit soort voorwaarden is voldaan, dient buiten het kader van de gunningsprocedure te gebeuren (zie het arrest Beentjes, reeds aangehaald, en de mededeling van de Commissie betreffende de sociale en regionale aspecten van overheidsopdrachten⁴⁰). Natuurlijk zijn enkel uitvoeringsvoorwaarden toegelaten die niet direct of indirect discriminerend zijn voor

⁴⁰ Mededeling van de Commissie van 22.9.89, COM(89)400 def., PB nr. C 311 van 12.12.89

deelnemers uit andere Lid-Staten. Bovendien moeten deze voorwaarden in de bekendmakingen of bestekken worden vermeld om de nodige transparantie te garanderen.

5.43 Daarentegen is het momenteel niet met de richtlijnen te verenigen dat sociale overwegingen in aanmerking worden genomen in de fase van de beoordeling van de geschiktheid van de deelnemers of de gegadigden op basis van de selectiecriteria aangaande de economische en financiële draagkracht of technische bekwaamheid, of in de fase van gunning van de opdrachten op basis van de gunningscriteria, die verband moeten houden met economische kenmerken die relevant zijn voor de betrokken opdracht. Hieraan zij echter toegevoegd dat de inkopende instanties voor opdrachten waarvan de waarde beneden de drempels van de richtlijnen ligt in de gunningscriteria wel sociale preferenties kunnen opnemen, indien deze zonder discriminatie worden toegepast ten aanzien van alle communautaire rechtssubjecten die in dezelfde omstandigheden verkeren.

5.44 Tegen deze achtergrond rijzen de volgende vragen: is het voor de verwezenlijking van de communautaire en nationale sociaalpolitieke doelstellingen nodig dat de mogelijkheden die het recht inzake overheidsopdrachten voor de verschillende betrokken categorieën inhoudt, in een interpretatieve mededeling nader worden toegelicht? Zijn deze mogelijkheden toereikend, of moeten er andere maatregelen worden getroffen opdat deze doelstellingen bij de toepassing van de communautaire regels inzake overheidsopdrachten kunnen worden nagestreefd zonder gevaar voor de eerlijke mededinging?

VI. Overheidsopdrachten en milieu

5.45 Milieubescherming is een van de belangrijkste communautaire beleidsgebieden geworden, eerst door de wijzigingen van het EG-Verdrag ten gevolge van de Europese Akte en nadien door het Verdrag van Maastricht. Er zijn meer dan 200 wetgevende besluiten goedgekeurd met betrekking tot, onder meer, de bestrijding van lucht-, water- en grondverontreiniging, het afvalbeheer, de veiligheidsnormen voor produkten, de evaluatie van milieugevolgen en het natuurbehoud. Daarnaast schrijft artikel 130R van het EG-Verdrag voor, dat de eisen ter zake van milieubescherming in het bepalen en uitvoeren van Gemeenschapsbeleid op andere gebieden moeten worden geïntegreerd. Een aantal Lid-Staten hebben reeds een zeer vergaand milieubeleid ontwikkeld.

5.46 Deze specifieke sector laat zien dat de Lid-Staten (en hun ondergeschikte lichamen) steeds meer milieuoverwegingen in hun praktijk inzake overheidsopdrachten verwerken. Gezien hun omvang kunnen deze opdrachten voor bepaalde economische activiteiten namelijk zeer belangrijke consequenties hebben en kunnen zij voor de commerciële ontwikkeling van sommige produkten zelfs beslissend zijn. Daarom heeft de Deense regering onlangs een "Actieplan voor een 'groen' beleid inzake overheidsopdrachten" goedgekeurd. Andere Lid-Staten gaan na welke maatregelen zij kunnen nemen om de inkoop van "groene" produkten en diensten te bevorderen. De OESO heeft recentelijk een Aanbeveling betreffende de verbetering van de resultaten van de regeringen met het oog op de milieubescherming⁴¹ aangenomen, volgens welke de lid-staten, en meer bepaald de regeringen, een milieuvriendelijk inkoopbeleid voor goederen en diensten moeten opzetten en uitvoeren.

⁴¹ Aanbeveling van de Raad van de OESO C(596)39 fin., van 20.2.96

5.47 Dit neemt niet weg dat de toepassing van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten de aanbestedende diensten enige manoeuvreerruimte laat om de milieubescherming te bevorderen. Het is in dit verband wellicht nuttig, de mogelijkheden die de algemene bepalingen van de huidige regelgeving bieden om milieuoverwegingen te laten meespelen, nader toe te lichten en tegelijk de grenzen ervan af te bakenen.

5.48 In de eerste plaats kan, net zoals voor de sociale aspecten, het milieubehoud worden gewaarborgd door middel van specifieke wettelijke regels waarvan de schending aanleiding geeft tot een veroordeling van de leverancier voor een delict dat zijn beroepsethiek in het gedrang brengt of tot de erkenning van een ernstige beroepsfout. In deze gevallen ontnemen de aanbestedende diensten aan de richtlijnen het recht om de leveranciers die deze regels geschonden hebben, uit te sluiten.

5.49 In de tweede plaats kan de milieuzorg aan bod komen in de technische voorschriften aangaande de kenmerken van de werken, leveringen of diensten die het voorwerp van de opdracht vormen, met andere woorden in de technische specificaties die de inkopende instanties in de algemene documenten betreffende de opdrachten moeten opnemen en waaraan de deelnemers zich volgens de richtlijnen moeten houden. Er zou werk moeten worden gemaakt van Europese normen of gemeenschappelijke technische specificaties, waarin rekening is gehouden met de milieuaspecten, zonder dat de interne markt door al te gedifferentieerde criteria nadelig wordt beïnvloed. Een voorbeeld van een dergelijke specificatie zou kunnen zijn een Europees eco-label, dat verenigbaar is met het communautaire recht. Hoe dan ook, de inkopende instanties kunnen ook nu al een actief milieubeleid van de ondernemingen aanmoedigen, door van hun aanbestedingen niet langer - zoals in het verleden is gebeurd - leveranciers uit te sluiten die in hun offertes kringloopproducten verwerken waarvan de technische prestaties aan de vereisten van het bestek voldoen.

5.50 In de derde plaats is het onder bepaalde voorwaarden met de richtlijnen verenigbaar, dat de aandacht voor het milieu in de criteria voor de selectie van de gegadigden wordt opgenomen. Aangezien deze criteria de toetssteen zijn voor de economische, financiële en technische geschiktheid van de kandidaten kunnen zij, afhankelijk van de bekwaamheid die voor specifieke opdrachten wordt verlangd, ook milieufactoren omvatten.

5.51 In de vierde plaats kunnen milieuoverwegingen meespelen in de fase van gunning van de opdrachten, bij het bepalen van wat de economisch voordeligste aanbieding is, doch enkel indien daardoor een economisch voordeel kan worden aangetoond dat eigen is aan het voorwerp van de opdracht en direct ten goede komt aan de aanbestedende dienst. Voor overheidsopdrachten met een waarde beneden de drempels van de richtlijnen kunnen milieupreferenties het gunningscriterium vormen, voor zover zij niet discriminerend zijn, maar overeenkomstig het beginsel van wederzijdse erkenning openstaan voor alle communautaire deelnemers.

5.52 In de vijfde plaats kunnen de aanbestedende diensten oogmerken van milieubescherming nastreven door aan de begunstigden, op contractuele basis, uitvoeringsvoorwaarden op te leggen. Met andere woorden, de aanbestedende dienst kan van de uitverkoren leverancier verlangen, bij de uitvoering van het contract bepaalde milieubeschermende bepalingen in acht te nemen. Dergelijke uitvoeringsvoorwaarden mogen uiteraard niet discriminerend zijn en mogen de goede werking van de interne marktmechanismen in geen enkel opzicht verstoren. Bovendien moeten de deelnemers op afdoende wijze, door bekendmaking in de berichten van aanbesteding of in de bestekken, van deze voorwaarden in kennis worden gesteld. Tenslotte zou het onderzoek of de begunstigde in

staat is de opdracht met inachtneming van deze voorwaarden uit te voeren, buiten de gunningsprocedure moeten geschieden.

5.53 De Commissie wil graag meer vernemen over de ervaring die de Lid-Staten of de aanbestedende diensten op dit gebied hebben opgedaan, binnen het kader van de hierboven aangegeven mogelijkheden, alsmede over de wijze waarop zij hun aandacht voor het milieu in hun overheidsopdrachten vertalen. De Commissie heeft reeds aangegeven in haar voorstel voor een beschikking over de herziening van het vijfde milieu actie programma, dat aanvullende acties noodzakelijk zouden kunnen zijn om de milieu-overwegingen beter in te passen bij de tenuitvoerlegging van de communautaire regels inzake overheidsopdrachten, een en ander uiteraard zonder afbreuk te doen aan de mededinging.

VII. Overheidsopdrachten in de sector defensie

5.54 In 1990 beliepen de uitgaven voor overheidsopdrachten van de ministeries van defensie in de Europese Unie in totaal 65 tot 70 miljard ecu. Hoewel reeds een groot deel (ongeveer een derde) van deze aankopen onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten valt, worden de voordelen van de openstelling van de opdrachten in deze sector nog niet ten volle benut. Een in 1992 in opdracht van de Commissie uitgevoerd onderzoek naar de kosten van een niet-verenigd Europa voor de overheidsopdrachten op het gebied van defensie, met inbegrip van opdrachten voor militaire uitrustingen, heeft uitgewezen dat in deze sector aanzienlijke besparingen mogelijk zijn (in 1990 in de orde van 5 tot 11 miljard ecu, al naargelang van de situatie). De Commissie ziet alle voorstellen tegemoet die de mededinging rond overheidsopdrachten op het gebied van defensie kunnen versterken, hetgeen niet alleen directe besparingen maar, dankzij de vergroting van de produktieseries, ook schaafeffecten zal opleveren en op termijn tot een verbetering van het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie zal leiden. Als bijdrage aan de discussie heeft de Commissie recentelijk de mededeling "Uitdagingen voor de Europese defensie-industrie - Een bijdrage voor actie op Europees niveau"⁴² gepubliceerd. Omdat de defensie-industrie praktisch uitsluitend op overheidsbestellingen is aangewezen, gaat deze mededeling uitvoerig in op het probleem van de overheidsopdrachten. Maar aangezien een concurrerende Europese defensie-industrie ook een absolute voorwaarde is om een Europese stempel te kunnen drukken op het veiligheids- en defensiebeleid, is het nodig met de bijzondere aard van deze sector rekening te houden. Dit kan enkele wijzigingen in de procedures van de richtlijnen "overheidsopdrachten" meebrengen. Tenslotte mogen de initiatieven die de West-Europese Unie (WEU) en andere soortgelijke organisaties op het gebied van samenwerking inzake bewapening hebben genomen, niet uit het oog worden verloren.

VIII. Overheidsopdrachten en consumentenbeleid

5.55 De realisering van een doeltreffend beleid betreffende overheidsopdrachten dat de toegang tot de markt en de transparantie verbetert in het kader van een toenemende integratie van de eengemaakte markt kan belangrijke voordelen voor de consumenten met zich meebrengen door een betere kwaliteit van de diensten en de infrastrukturen die tot hun beschikking komen evenals een grotere economische efficiëntie. Wat dit betreft lijkt het belangrijk om een betere integratie te krijgen van het consumentenbeleid in het Uniebeleid inzake overheidsopdrachten. In het bijzonder is het wenselijk een grotere transparantie en een dialoog tussen de consumentenorganisaties tot stand te brengen.

⁴² Mededeling van de Commissie COM(96)10 def. van 24.1.1996

IX. Vragen

1. Acht u het nuttig dat bij wijze van algemene voorlichting een praktische gids voor het MKB wordt opgesteld over de middelen om zich op de deelneming aan overheidsopdrachten voor te bereiden, en dat interpretatieve documenten worden uitgewerkt over de toepassingsaspecten van de richtlijnen die vooral voor deze ondernemingen relevant zijn? Welke thema's moeten daarin speciaal worden uitgediept?
 2. Sommige Gemeenschapsnetwerken verstrekken reeds extra informatie over overheidsopdrachten, met name ten behoeve van het MKB. Moet de rol van deze netwerken worden versterkt, en zo ja, hoe ?
 3. Wat denkt u van de in overweging gegeven oplossingen (aanpassing van TED, gebruik van het Internet, van de CPV-woordenlijst en van de gestandaardiseerde formulieren) om te bereiken dat het MKB beter geïnformeerd wordt over specifieke opdrachten? Ziet u andere oplossingen?
 4. Is het EESV een adequaat instrument om - met name voor grensoverschrijdende overheidsopdrachten - de samenwerking tussen kleine en middelgrote ondernemingen te bevorderen?
 5. Moeten om de deelneming van het MKB aan de overheidsopdrachten te vergroten nieuwe communautaire acties worden opgezet, met name in verband met de onderaanneming en de betalingstermijnen? Zo ja, welk soort acties?
- Zou men bijvoorbeeld de vaststelling kunnen overwegen van verplichte betalingstermijnen na verloop waarvan interesten en, in voorkomend geval, schadevergoedingen betaald zouden moeten worden?
6. Welke middelen zijn naar uw mening het best geschikt om servicenetwerken ten behoeve van het MKB te ontwikkelen? Welke diensten zouden deze netwerken in het bijzonder moeten verlenen?
 7. In welke mate heeft het beleid dat de Europese normalisatie-instellingen (CEN, CENELEC, ETSI) op grond van de opdrachten van de Commissie hebben gevoerd aan de opheffing van belemmeringen voor de openstelling van overheidsopdrachten bijgedragen?
 8. Aan welke produktsectoren moet bij het verlenen van nieuwe opdrachten voor Europese normen voorrang worden gegeven?
 9. In het TENs deel van dit hoofdstuk werden een aantal aandachtspunten van de particuliere sector nader toegelicht. Kan met de daarbij gegeven toelichtingen worden volstaan of moet worden gedacht aan het opstellen van nieuwe schriftelijke richtsnoeren over de toepassing van de richtlijnen op opdrachten voor TENs-netwerken of op andere grote projecten (bij voorbeeld in de vorm van een interpretatieve mededeling)?

10. Ziet u andere problemen die met de aanbestedingsprocedures verband houden en die moeten worden opgehelderd of opgelost om te vergemakkelijken dat particuliere ondernemingen in TENs-projecten participeren, of dat andere samenwerkingsverbanden tussen openbare en particuliere sector tot stand komen?
11. Zouden de Lid-Staten en aanbestedende diensten, om een efficiënter beheer van de structuurfondsen te stimuleren, een vrij ruime publiciteit moeten geven aan het feit zij voor overheidsopdrachten betreffende door de Unie gefinancierde projecten de beste prijs-kwaliteit-verhouding hebben bereikt?
12. Zou het nuttig zijn de verantwoordelijke personen een persoonlijke verklaring te doen ondertekenen, dat voor een bepaald project de beste prijs-kwaliteit-verhouding is bereikt en dat de aanbestedingsregels in acht zijn genomen?
13. Welke andere stimulansen zijn mogelijk om de toepassing van de regels bij de aanbesteding van opdrachten waarbij structuurfondsen betrokken zijn, doelmatiger te laten verlopen?
14. Moeten de aanbestedende diensten die fondsen van de Unie ontvangen naar uw mening aangezet worden om zich aan een verificatieprocedure te onderwerpen als garantie dat hun aanbestedingssysteem doeltreffend werkt?
15. Kan het nuttig zijn om bij de aanbesteding van door de Gemeenschap medegefinancierde opdrachten en in nauwe samenwerking met de Commissie een onafhankelijk nationaal orgaan de aanbestedende diensten te laten bijstaan?
16. Zijn de bestaande bepalingen betreffende opdrachten die door de communautaire instellingen worden aanbesteed en betreffende opdrachten die op basis van communautaire programma's en met communautaire middelen door andere instanties of door derde landen worden aanbesteed, toereikend om alle geïnteresseerden gelijke toegang tot die opdrachten te garanderen?
17. Bestaat er behoefte aan nadere toelichting, bijvoorbeeld via een interpretatieve mededeling, van de mogelijkheden die het recht inzake overheidsopdrachten biedt om de communautaire en nationale sociaalpolitieke doelstellingen te bereiken?
18. Zijn deze mogelijkheden volgens u toereikend om aan de bestaande behoeften tegemoet te komen? Zo niet, welke maatregelen kunnen dan worden getroffen opdat de sociaalpolitieke doelstellingen bij de toepassing van de communautaire regels inzake overheidsopdrachten beter aan bod zouden komen, zonder gevaar voor de eerlijke mededinging?
19. Wordt naar uw mening bij het opstellen van berichten van aanbesteding en bestekken voldoende aandacht besteed aan de voorschriften inzake veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats? Welke verbeteringen stelt u voor?

20. Wat zijn uw ervaringen met maatregelen die de inkoop van "groene" produkten en diensten moeten aanmoedigen bij het plaatsen van overheidsopdrachten die onder de communautaire richtlijnen vallen? Moet de Commissie nadere toelichtingen verstrekken bij de bestaande mogelijkheden om de milieubescherming in de toepassing van de richtlijnen "overheidsopdrachten" aan bod kan laten komen (bijvoorbeeld in de vorm van een mededeling)?
21. Zijn de bestaande mogelijkheden om de beoogde milieu doelstellingen te bereiken toereikend? Zo niet, welke maatregelen kunnen dan worden getroffen om bij de toepassing van de communautaire regels inzake overheidsopdrachten aan milieubescherming een groter gewicht toe te kennen, zonder gevaar voor de eerlijke mededinging? Zou het in dit verband passend zijn, het ecolabel op te nemen in de technische specificaties van de algemene documenten bij de overheidsopdrachten, of het verzoek om inschrijving in het Environmental Management and Audit Scheme op te nemen in de selectiecriteria?
22. Zou men niet, gezien het ontbreken van concurrentie in de sector van de militaire goederen, een regime van overheidsaanbestedingen moeten invoeren zoals sommige Lid-Staten dit wensen?

6. OVERHEIDSOPDRACHTEN IN DERDE LANDEN

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Overeenkomst inzake overheidsopdrachten (GPA) van de Wereldhandelsorganisatie, is de mondialisering van de overheidsopdrachten goed op gang gekomen. Het communautaire bedrijfsleven moet resoluut op deze uitdaging ingaan. Bij een steeds scherpere internationale concurrentie zullen innoverend vermogen en een internationale visie op de inzet bepalend zijn voor het welslagen van deze onderneming. Het openstellen van de markten moet actief worden bevorderd: er moet absoluut een permanente, opbouwende dialoog met de belanghebbende kringen in de Gemeenschap worden georganiseerd om nieuwe afzetmogelijkheden voor de handel te ontdekken en de bij latere onderhandelingen na te streven doelstellingen te kunnen vaststellen. Daartoe nodigt de Commissie de Lid-Staten en de belanghebbenden in de Gemeenschap uit, haar te informeren over alle problemen die zich op bepaalde markten kunnen voordoen en haar oplossingen voor te stellen, met name voor de markten waarvoor de onderhandelingen over een overeenkomst tot openstelling reeds aan de gang zijn.

De voorbereiding van de geassocieerde landen van Midden- en Oost-Europa op hun toetreding tot de Unie blijft een van de hoofdprioriteiten. Het Witboek van de Commissie geeft de grote lijnen aan van het beleid dat in het kader van de interne markt wordt gevoerd, onder meer op het gebied van overheidsopdrachten. De Commissie en de Lid-Staten hebben reeds veel werk verricht om de grondslagen te leggen voor een doeltreffend systeem voor het plaatsen van overheidsopdrachten. De ter zake geleverde inspanningen moeten nog worden opgevoerd. Het is van het allergrootste belang dat wordt gezorgd voor een goede voorlichting over de aangewezen handelwijze bij het plaatsen van overheidsopdrachten en voor een gemakkelijke toegang tot juridisch advies ter zake. Evenzo ligt het in de lijn van de inspanningen die zij zich nu getroost om de banden te versterken met de landen rondom de Middellandse Zee en overeenkomstig hetgeen is voorzien in de overeenkomsten die zijn gesloten met Turkije, Marokko en Tunesië, dat de Commissie onderzoekt welke mogelijkheden bestaan om deze landen te helpen bij het ontwikkelen van concurrentiële praktijken betreffende de plaatsing van overheidsopdrachten.

I. De toegang tot de wereldmarkten - Zorgen dat de kaarten voor Europa gunstig komen te liggen

6.1 De voortschrijdende liberalisatie van de markten in de Europese Unie zou in alle andere landen zoveel mogelijk moeten worden nagevolgd om het communautaire bedrijfsleven maximaal te laten profiteren van de voordelen die verbonden zijn aan de openstelling van overheidsopdrachten voor de mededinging. De Europese Unie heeft bijgedragen aan een verregaande liberalisatie van de sector overheidsopdrachten tussen haarzelf en haar belangrijkste handelspartners, eerst met de ondertekening van de eerste Overeenkomst inzake overheidsopdrachten van de GATT in 1979, later met de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER), de Europa-Overeenkomsten en het meest recent met de Overeenkomst inzake overheidsopdrachten (GPA) van de WTO, in het kader van de onderhandelingen van de Uruguay-Ronde.

6.2 De GPA is in werking getreden op 1 januari 1996. Behalve de Europese Unie zijn ook de Verenigde Staten, Canada, Japan, Israël, Zuid-Korea, Noorwegen en Zwitserland partij bij deze overeenkomst. Aruba en Liechtenstein zijn onlangs toegetreden. De toetreding van Singapore is op handen. De werkingssfeer van de GPA omvat ook opdrachten die worden

geplaatst door lagere bestuurlijke instanties (zoals deelstaten van federale staten, provincies en gemeenten) en door instanties die werkzaam zijn in een aantal nutssectoren (namelijk elektriciteit, stadsvervoer, watervoorziening, havens en luchthavens). Terwijl de overeenkomst inzake overheidsopdrachten van 1979 beperkt bleef tot overheidsopdrachten voor leveringen, strekt de werkingssfeer van de GPA zich ook uit tot overheidsopdrachten voor werken en diensten. Een andere grote nieuwigheid is dat de leveranciers thans het recht hebben de gunning van opdrachten in het kader waarvan zij zich het slachtoffer van een discriminatie voelen, aan te vechten. Naar schatting van de Commissie zal de nieuwe overeenkomst overheidsopdrachten ter waarde van ongeveer 450 miljard ecu per jaar openstellen voor de internationale mededinging, een bedrag dat vrijwel het tienvoud bedraagt van de waarde van de opdrachten die krachtens de overeenkomst van 1979 waren opgesteld voor vrije concurrentie.

6.3 Tal van discriminerende bepalingen van derde landen, die communautaire ondernemingen uitsloten van procedures waarbij overheidsopdrachten voor vaak zeer grote bedragen werden geplaatst, zijn sinds het begin van dit jaar opgeheven. Dit opent nieuwe afzetmogelijkheden in sectoren zoals bankdiensten en zware wervtuigbouw. In de Verenigde Staten zijn de meeste discriminerende bepalingen uit de "Buy American"-wetgeving inzake nationale preferenties, waarvan sommige al uit de jaren 1930 dateren, door de federale regering en door 39 van de 50 staten (waaronder Californië, New York, Texas, Illinois en Florida) ingetrokken. Dit schept voor ondernemingen uit de Europese Unie nieuwe afzetmogelijkheden voor een waarde van ongeveer 100 miljard ecu per jaar. De GPA vormt tevens een belangrijke stap vooruit in de openstelling van de markt voor overheidsopdrachten in Zuidoost-Azië. Japan heeft aanvaard dat de overeenkomst ook van toepassing is op opdrachten die worden geplaatst door zijn 47 prefecturen, welke als opdrachtgever fungeren voor het merendeel van de overheidsopdrachten, met name op het gebied van de bouw en de wegen- en waterbouw. In Zuid-Korea, dat de GPA met ingang van 1997 zal toepassen, zullen communautaire ondernemingen kunnen inschrijven op aanbestedingen in de gehele publieke sector, zonder dat zij onderworpen zijn aan de overeenkomsten inzake verplichte overdracht van technologie, compensatiebestellingen of gebruik van lokale hulpmiddelen, die voorheen van toepassing waren.

6.4 Daarbij mag het echter niet blijven. Ondanks de belangrijke stappen vooruit die reeds zijn gezet, zijn nog niet alle beperkingen op de mogelijkheid om in te schrijven op aanbestedingen opgeheven: er blijven in de landen die de GPA hebben ondertekend nog aanzienlijke belemmeringen bestaan (hetgeen de Gemeenschap ertoe heeft gebracht het wederkerigheidsbeginsel toe te passen). Voorts zou de GPA, die op dit ogenblik een plurilaterale overeenkomst is, een multilaterale overeenkomst moeten worden, hetgeen betekent dat er nog een groot aantal landen moet toetreden. Aangezien de markt van de Europese Unie in beginsel openstaat voor leveranciers uit derde landen, heeft het communautaire bedrijfsleven er belang bij dat de Europese Unie in het kader van de onderhandelingen die met die landen worden gevoerd, pogingen onderneemt om overeenkomsten te sluiten die tot een totale wederzijdse liberalisatie van de markten leiden.

6.5 Ons eerste streven blijft derhalve een zo groot mogelijke openstelling van de markt voor overheidsopdrachten op wereldschaal tot stand te brengen, en dit, om te beginnen in het multilaterale kader van de WTO, door uitbreiding van de werkingssfeer van de GPA onder de partijen die de overeenkomst reeds hebben ondertekend en door toetreding van andere landen. Als principe dient te worden gesteld dat toekomstige kandidaten voor toetreding tot de WTO, zoals China en Taiwan, tevens moeten toetreden tot de GPA, zo nodig na een overgangsperiode (Taiwan heeft zich reeds kandidaat gesteld). De Commissie beveelt de huidige leden van de WTO, met name die waaraan de overeenkomst de status van waarnemer

toekent, sterk aan om toe te treden tot de GPA. De multilaterale aanpak in het kader van de WTO blijft onze prioritaire keuze.

Een parallel onderhandelingsproces zou moeten worden geopend om een overeenkomst te bereiken over de transparantie, de openheid en de beroepsmogelijkheden in de markten voor overheidsopdrachten. Het uiteindelijke doel blijft nog steeds de nationale behandeling en de daadwerkelijke toepassing van het beginsel van de meest-begunstigingsclausule voor alle overheidsopdrachten van alle lidstaten van de WTO. Om dit proces te bevorderen stelt de Europese Unie eveneens een voortijdige herziening van de GPA van 1994 voor die de uitbreiding zou inhouden van deze overeenkomst, de opheffing van discriminerende maatregelen en praktijken evenals de vereenvoudiging en de verbetering daarvan. Daarnaast mogen bilaterale onderhandelingen niet worden verwaarloosd. In dit verband heeft de Commissie reeds onderhandelingen aangeknoopt met Zwitserland en Zuid-Korea. Voorts tracht de Commissie voor leveranciers uit de Europese Unie toegang te verkrijgen tot de markten van het Middellandse-Zeegebied. In het verlengde van de verklaring van Barcelona, die betrekking heeft op de oprichting, in het begin van de 21e eeuw, van een vrijhandelszone tussen de Gemeenschap en de landen van het Middellandse-Zeegebied, is met Israël een Euro-mediterrane associatieovereenkomst in de zin van artikel XXIV van de WTO-Overeenkomst gesloten. Deze overeenkomst is aangevuld met twee andere overeenkomsten over overheidsopdrachten, die nog niet zijn bekrachtigd maar die ten doel hebben het aantal offertes die op basis van wederkerigheid als bedoeld in de GPA worden ingediend te doen toenemen en de telecommunicatiemarkten van de beide ondertekenende partijen open te stellen. Met Turkije is een overeenkomst inzake een douane-unie gesloten, waarin in de toekomstige openstelling van overheidsopdrachten op basis van wederkerigheid is voorzien. De beide Euro-mediterrane associatieovereenkomsten met Marokko en Tunesië zijn uit dezelfde invalshoek opgesteld.

6.6 Europese ondernemingen zijn reeds goed op de hoogte van de moeilijkheden die zich voordoen wanneer zij op aanbestedingen in derde landen willen inschrijven. Zoals aangegeven in de Mededeling betreffende de strategie voor de toegang tot de overheidsopdrachten⁴³ is het noodzakelijk dat de Commissie, wil deze strategie doeltreffend zijn, uit de eerste hand beschikte over actuele informatie aangaande de problemen waarmee leveranciers in derde landen worden geconfronteerd. Alleen dan kan zij verkrijgen dat de belemmeringen die de Europese belangen het meest schaden, worden weggewerkt. Het zou wenselijk zijn te kunnen beschikken over concrete voorbeelden, ontleend aan de ervaringen die ondernemingen in de praktijk hebben opgedaan. De nieuwe interactieve gegevensbanken toegankelijk via het Internet, maakt het mogelijk dat de industrie de Commissie direct informeert over de problemen van toegang tot de markten. Dit maakt het voor de Commissie mogelijk om de problemen te beoordelen, te onderzoeken en vervolgens te besluiten welke acties ondernomen kunnen worden om ze op te lossen. Om zicht te krijgen op de moeilijkheden in verband met toegang tot de markt en een basis te leggen voor het bepalen van de doelstellingen voor de komende onderhandelingen met derde landen, is de Commissie aan de andere kant bezig met een breed opgezette studie naar de systemen voor het plaatsen van overheidsopdrachten in negentien landen in Azië, het Midden-Oosten en Latijns-Amerika. De resultaten van deze studie zullen weldra bekend zijn. Alle bijdragen van betrokken kringen in Europa zijn welkom.

6.7 Het valt echter niet te loochenen dat met de ontvangst en de analyse van de gegevens nog maar een halve overwinning is behaald. Overeenkomsten zijn slechts nuttig voor zover zij ook werkelijk worden toegepast. De Commissie zal dan ook maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de GPA ook werkelijk in de praktijk wordt gebracht. Om haar daarin bij te staan zal

⁴³ Doc COM(96)53 def.

zij steunen op haar net van delegaties in derde landen. De Commissie nodigt de Lid-Staten uit haar zo nodig bij te staan om ervoor te zorgen dat deze leveranciers een eerlijke behandeling krijgen. In voorkomend geval zal de Commissie niet aarzelen gebruik te maken van de in de GPA bedoelde overlegprocedures. Indien dit overleg tot niets leidt, zou de Gemeenschap zich genoopt kunnen zien de WTO-procedures voor geschillenbeslechting in te leiden.

6.8 Concurrentie werkt echter niet alleen in één richting. De Gemeenschap en de Lid-Staten kunnen ertoe bijdragen om de voorwaarden te scheppen die voor een doelmatige concurrentiestrijd noodzakelijk zijn, maar de Europese ondernemingen moeten ook klaar zijn om de concurrentiestrijd aan te gaan met de leveranciers uit derde landen die thans van de bepalingen van de GPA gebruik kunnen maken om mee te dingen naar de gunning van overheidsopdrachten op het grondgebied van de Europese Unie. De leveranciers moeten ernaar streven de commerciële afzetmogelijkheden die de overeenkomst hun biedt tijdig en maximaal te benutten om hun uitvoer naar derde landen op te voeren en hun aandeel in de in die landen gegunde overheidsopdrachten te vergroten. Logischerwijs zal succes slechts weggelegd zijn voor ondernemingen die zich aan de gewijzigde omstandigheden kunnen aanpassen en die erin slagen nieuwe afzetmogelijkheden te vinden. Bedrijven die niet bereid zijn van het vertrouwde stramien af te stappen, zullen het kwetsbaarst zijn.

II. De basis leggen voor een openstelling van de markten in de landen van Midden- en Oost-Europa en van het Middellandse-Zeegebied

6.9 Sinds de inwerkingtreding van de Europa-overeenkomsten die zijn gesloten in overeenstemming met artikel XXIV van de WTO-Overeenkomst, hebben leveranciers uit Hongarije, Polen, de Tsjechische Republiek, Slowakije, Bulgarije, Roemenië, Slovenië (en weldra de Baltische staten) toegang tot aanbestedingen in de Europese Unie. Na een overgangsperiode van tien jaar zullen leveranciers die gevestigd zijn op het grondgebied van de Europese Unie eveneens toegang hebben tot aanbestedingen in de geassocieerde landen. Het is dan ook van cruciaal belang dat de leveranciers uit de geassocieerde landen de handschoen opnemen en deelnemen aan de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten in de Europese Unie. Zij moeten hun concurrentievermogen ook zien te verbeteren, willen zij na de overgangsperiode werkelijk kunnen concurreren met communautaire ondernemingen bij nationale aanbestedingsprocedures. Aansluitend bij de inspanningen die zij levert om de banden met de landen die rond de Middellandse Zee zijn gelegen nauwer aan te halen en in overeenstemming met hetgeen in de overeenkomsten met Turkije, Marokko en Tunesië is bepaald, zal de Commissie voorts nagaan met welke middelen zij deze landen kan helpen om hun concurrentiële werkwijzen bij het plaatsen van overheidsopdrachten verder te ontwikkelen.

6.10 Een van de belangrijkste uitdagingen waarmee de Europese Unie geconfronteerd wordt, is hoe de landen van Midden- en Oost-Europa (LMOE) kunnen worden geholpen om zich voor te bereiden op hun toetreding tot de Unie. Een cruciale maatregel in de fase vóór de eigenlijke toetreding is het opleggen van de verplichting aan de LMOE om hun wettelijke bepalingen af te stemmen op de communautaire regelgeving inzake de interne markt. Op verzoek van de Europese Raad van Essen heeft de Commissie in het Witboek onder de titel "Vorbereiding van de geassocieerde landen in Midden- en Oost-Europa op integratie in de interne markt van de Unie"⁴⁴ de grondslagen gelegd voor haar strategie. Het Witboek, dat in juni 1995 aan de Europese Raad van Cannes is voorgelegd, doet aanbevelingen inzake de

⁴⁴ COM(95)163 van 3 en 10.5.1995.

regelgevende maatregelen die dienen te worden genomen om in deze landen, vóór hun toetreding tot de Europese Unie, het noodzakelijke bestuursrechtelijke kader tot stand te brengen. Op het gebied van overheidsopdrachten dienen volgens het Witboek bij wet adequate administratieve procedures te worden ingesteld om te bevorderen dat de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten worden opengesteld voor de mededinging en om de concurrentie tussen leveranciers in het kader van hun deelneming aan deze aanbestedingen aan te moedigen.

6.11 Open en op concurrentie gebaseerde procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten zijn evenwel voor de meeste leveranciers en aanbestedende diensten in de LMOE nog een vrij nieuw verschijnsel. Het afstemmen van hun nationale wetgeving op de regelgeving betreffende de interne markt is op zichzelf niet toereikend om de aanpassingen teweeg te brengen die noodzakelijk zijn opdat leveranciers en aanbestedende diensten tot een doeltreffend systeem komen voor het plaatsen van overheidsopdrachten. Het reglementaire kader dat wordt ontwikkeld, zal worden aangevuld met passende en gerichte technische bijstand. De personen die verantwoordelijk zijn voor het plaatsen van overheidsopdrachten, moeten een afdoende opleiding krijgen om, met volledige kennis van de economische en financiële consequenties, zo efficiënt mogelijk te kunnen bepalen welke waren en diensten zij precies willen aanschaffen. Deze opleiding zal tevens hun bekwaamheid op administratief en managementgebied vergroten, hetgeen hen in staat moet stellen om het systeem voor het plaatsen van overheidsopdrachten en de in dat kader gesloten contracten op een zo doeltreffend mogelijke wijze te beheren. Ook de leveranciers zullen moeten wennen aan het idee dat zij waren en diensten moeten leveren die beantwoorden aan de verwachtingen van hun klanten uit de openbare sector en hun bekwaamheid in het voorbereiden en indienen van offertes moeten verbeteren.

6.12 De Europese Unie ondersteunt de LMOE reeds in hun eerste pogingen om de grondslagen te leggen voor een doeltreffend en open systeem voor het plaatsen van overheidsopdrachten. Deze steun, in het kader van het PHARE-programma en in het bijzonder het SIGMA-programma⁴⁵, dat in hoofdzaak met PHARE-middelen wordt gefinancierd en onder de auspiciën van de OESO functioneert, is voor die landen zeer waardevol, met name bij het opstellen van wetten en het tot stand brengen van een administratief kader. De Commissie heeft voorts een nieuw multinationaal instrument in het leven geroepen, het bureau voor de uitwisseling van informatie over technische bijstand, dat zal optreden als instantie die alle aan de Raad gerichte aanvragen om steun en advisering centraliseert, en tevens als "one-stop shop" dient voor het verstrekken en uitwisselen van informatie over technische bijstand in verband met de interne markt.

III. Vragen

1. Wat heeft de **Overeenkomst inzake overheidsopdrachten (GPA)** opgeleverd in termen van opstelling van de markten? Zijn andere initiatieven noodzakelijk?
2. Aan welke landen (of groepen van landen) en aan welke bedrijfstakken dient uit het oogpunt van het bedrijfsleven prioriteit te worden verleend in het kader van toekomstige initiatieven tot openstelling van markten?

⁴⁵

Support for the improvement of governance and management in Central and Eastern European Countries - steun voor verbeteringen in bestuur en beheer in Midden- en Oosteuropese landen.

3. Denkt u dat een aantal gemeenschappelijke principes (zoals transparantie en non-discriminatie) voldoende is om in de toekomst te komen tot een werkelijke openstelling van de markten in ontwikkelingslanden?
4. Bestaan er andere hinderpalen (van regelgevende of andere aard) die een succesvolle deelneming aan overheidsopdrachten in derde landen belemmeren en waaraan in de Overeenkomst inzake overheidsopdrachten geen aandacht wordt besteed?
5. Zou het nuttig zijn een raadgevende groep op te richten, bestaande uit vertegenwoordigers van de belanghebbende kringen, die de Commissie zou moeten bijstaan in verband met vraagstukken betreffende de toegang tot overheidsopdrachten in derde landen?
6. Welke andere maatregelen zouden de Gemeenschap of de Lid-Staten kunnen nemen om de leveranciers te helpen de inachtneming van de rechten die de GPA hun verleent af te dwingen en ervoor te zorgen dat de andere contractpartijen de spelregels volgen?
7. Denkt u dat de Gemeenschap voorrang moet geven aan steun aan de LMOE, om hen te helpen hun bekwaamheden op het gebied van overheidsopdrachten te ontwikkelen? Zo ja, wat zouden de meest doeltreffende opleidingsmiddelen zijn voor deze landen?
8. Zouden de deskundigen op het gebied van overheidsopdrachten bereid zijn actief mee te werken aan de technische hulp aan de LMOE en hen de noodzakelijke kennis op het gebied van overheidsopdrachten bij te brengen? Hebt u reeds deelgenomen aan een opleidingsprogramma? Zo ja, welke conclusies trekt u daaruit met het oog op toekomstige programma's?
9. De Commissie is op zoek naar middelen om bij te dragen aan de ontwikkeling van werkwijzen voor het plaatsen van overheidsopdrachten in de landen van het Middellandse-Zeebekken. Welke initiatieven lijken u ter zake aan te bevelen?

Bijlage I

De eerste communautaire richtlijnen inzake overheidsopdrachten, namelijk de richtlijnen "werken" (71/305/EEG) en "leveringen" (77/62/EEG), hebben een positieve maar beperkte bijdrage geleverd tot het openstellen van overheidsopdrachten voor de vrije mededinging. De werkingssfeer van deze richtlijnen was te beperkt, aangezien hele sectoren, met name de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie, alsmede alle opdrachten voor dienstverlening ervan waren uitgesloten. Bovendien was er geen sprake van enige harmonisatie van de beroepsprocedures, zodat leveranciers die in strijd met de bepalingen van de richtlijnen werden afgewezen vaak geen enkel middel hadden om betwistbare beslissingen tot gunning van opdrachten aan te vechten of om schadeloosstelling te verkrijgen. De communautaire bepalingen bevatten voorts nog te veel leemtes waarvan de aanbestedende diensten gretig gebruik maakten om de openbare procedures niet te volgen, om redenen die objectief niet te verantwoorden waren. Op grond van de reacties die er uit politieke en belanghebbende kringen kwamen op de misbruiken en de in het systeem aan het licht gekomen leemtes, werden de communautaire bepalingen inzake overheidsopdrachten dan ook aangepast.

Tussen 1987 en 1993 werden in het kader van het programma van 1985 voor de voltooiing van de interne markt de communautaire rechtsregels inzake overheidsopdrachten verder aangevuld. De richtlijnen "leveringen" en "werken" werden respectievelijk in 1988 en 1989 geactualiseerd, en later, in 1993, gecodificeerd (richtlijnen 93/36/EEG en 93/37/EEG). Overheidsopdrachten voor dienstverlening werden in het communautaire stelsel van openbare procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten opgenomen door middel van richtlijn 92/50/EEG, die op 1 juli 1993 in werking is getreden. Een richtlijn betreffende opdrachten voor leveringen en werken die worden geplaatst in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie (de richtlijn nutssectoren), waaronder zowel openbare bedrijven als bedrijven waaraan de Lid-Staten bijzondere of exclusieve rechten verlenen ressorteren, werd door de Raad vastgesteld in 1990 (Richtlijn 90/531/EEG). Een gecodificeerde versie van deze richtlijn, waarin ook opdrachten voor dienstverlening zijn opgenomen, is vastgesteld in juni 1993 (richtlijn 93/38/EEG). Deze heeft richtlijn 90/531/EEG vervangen met ingang van haar inwerkingtreding op 1 juli 1994 (1 januari 1997 voor Spanje en 1 januari 1998 voor Griekenland en Portugal). Voorts zijn twee specifieke richtlijnen vastgesteld betreffende de beroepsprocedures, één voor de "klassieke" sectoren (richtlijn 89/665/EEG), zoals gewijzigd bij de richtlijn "diensten" 92/50/EEG) en één voor de nutssectoren (richtlijn 92/13/EEG). De richtlijnen "beroepsmogelijkheden" leggen aan de Lid-Staten de verplichting op te voorzien in administratieve of gerechtelijke beroepsprocedures voor de leveranciers die het slachtoffer zijn van inbreuken op de vigerende rechtsregels betreffende de openstelling van overheidsopdrachten.

De richtlijnen leggen de Lid-Staten de verplichting op toe te zien op de doorzichtigheid en de openstelling voor vrije mededinging van de procedures voor het plaatsen van opdrachten waarvan de waarde bepaalde drempels te boven gaat. Zij bevatten voorschriften betreffende de bekendmaking van berichten van aanbesteding, de voor de gunning van de opdrachten te volgen procedures (in de technische specificaties moet bij voorbeeld worden verwezen naar Europese normen indien die bestaan of, bij gebreke daarvan, naar nationale normen die zelf verwijzen naar internationale normen) alsmede de selectie- en gunningscriteria die kunnen worden gehanteerd. De drempels waarboven overheidsopdrachten binnen de werkingssfeer van de richtlijnen vallen, zijn 200.000 ecu voor opdrachten voor leveringen en voor dienstverlening (400.000 ecu voor opdrachten die worden geplaatst in de nutssectoren en ongeveer 130.000 ecu voor opdrachten die vallen binnen het bereik van de Overeenkomst

betreffende overheidsopdrachten van de WTO) en 5 miljoen ecu voor opdrachten voor de uitvoering van werken. Deze drempels zijn zodanig vastgesteld dat de bepalingen inzake de open aanbesteding van overheidsopdrachten van toepassing zijn op alle opdrachten waarvoor leveranciers uit andere Lid-Staten belangstelling zouden kunnen hebben en dat de administratieve en procedurekosten voor opdrachten met een geringe waarde niet worden verzwaaard.

**STAND VAN DE OMZETTING VAN DE RICHTLIJNEN
OVERHEIDSOPDRACHTEN 26/06/96**

RICHTLIJNEN	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IRL	IT	LU	NL	PT	UK	AUT	SF	SU
89/440/CEE Werken van 18.07.1989 In werking sedert 19.07.1990 EL, ES, P: 01.03.1992 Aut, SF, SU: 1.1.1994 vervangen door 93/37/CEE															
88/295/CEE Leveringen van 02.03.1988 In werking sedert 01.01.1989 EL, ES, P: 01.03.1992 Aut, SF, SU: 1.1.1994															
89/665/CEE Beroepsprocedures van 21.12.1989 In werking sedert 21.12.1991 Aut, SF, SU: 1.1.1994															
90/531/CEE Nutsbedrijven 17.09.1990 In werking sedert 01.01.1993 ES: 01.01.1996 EL, P: 01.01.1998 Aut, SF, SU: 1.1.1994				E							E				
92/13/CEE Beroepsprocedures 25.02.1992 In werking sedert 01.01.1993 Aut, SF, SU: 1.7.1994 ES: 30.06.1995 EL, P: 30.06.1997				E							E				
92/50/CEE Diensten 18.06.1992 In werking sedert 01.07.1993 Aut, SF, SU: 1.7.1994															
93/36/CEE Leveringen 14.6.1993 In werking sedert 14.06.1994 Aut, SF, SU: 1.7.1994															
93/38/CEE Nutsbedrijven 14.06.1993 In werking sedert 01.07.1994 Aut, SF, SU: 1.7.1994 ES: 01.01.1997 EL, P: 01.01.1998				E	E						E				

Verklaring van de afkortingen:

	Ontbrekende of gedeeltelijke notificatie van de nationale uitvoeringsmaatregelen (NUM)
e	NUM meegedeeld en geverifieerd; inbreukprocedure wegens niet-conformiteit ingeleid
	NUM meegedeeld
E	Afwijking toegezegd aan Lid-Staat