



Europeiska kommissionen

GRÖNBOK

**OFFENTLIG UPPHANDLING
INOM EUROPEISKA UNIONEN:**

ÖVERVÄGANDEN INFÖR FRAMTIDEN

GRÖNBOK

OFFENTLIG UPPHANDLING INOM EUROPEISKA UNIONEN:

ÖVERVÄGANDEN INFÖR FRAMTIDEN

**Meddelande antaget av kommissionen
den 27 november 1996 på förslag av Herr Monti**

Sammandrag

1 Det är av avgörande betydelse att en effektiv politik i fråga om offentlig upphandling genomförs om den inre marknaden skall kunna uppnå sina mål: att ge upphov till en varaktig och långsiktig tillväxt och skapa sysselsättning, att gynna utvecklingen av företag som har förmåga att utnyttja de möjligheter som världens största integrerade marknad erbjuder och på ett effektivt sätt kan möta konkurrensen på globala marknader, samt göra det möjligt för skattebetalarna och konsumenterna att erhålla offentlig service av bättre kvalitet till lägsta kostnad. Varje år lägger myndigheter och serviceföretag i den europeiska unionen ut ungefär 720 miljarder ecu på varor och tjänster, dvs. nästan 2000 ecu per invånare i unionen. Med hänsyn till den offentliga upphandlingens omfattning kan genomförandet av effektiva inköpssystem medföra avsevärda besparingar för statsmakterna och därmed för skattebetalarna. Sådana överväganden är särskilt viktiga inom ramen för politiken som syftar till den minskning av budgetunderskotten som Maastrichtfördragets konvergenskriterier kräver. En mer öppen politik i fråga om offentlig upphandling för givetvis med sig ett flertal andra fördelar som kanske är mindre uppenbara. Lojala, icke diskriminerande och öppna upphandlingsförfaranden samt möjligheten för leverantörer att framhäva sina rättigheter inför nationell domstol minskar i själva verket risken för bedrägeri och korruption inom administrationen.

2 De grundläggande målen för unionens politik för offentlig upphandling är följande: upprättandet av de konkurrensförutsättningar som är nödvändiga för att offentlig upphandling genomförs på ett icke diskriminerande sätt, ett rationellt utnyttjande av allmänna medel genom val av bästa inlämnade anbud, tillträde till en inre marknad med omfattande avsättningsmöjligheter för leverantörer.

3 Vad gäller effekterna av denna politik med avseende på upphandlingsförfarandenas öppenhet är resultaten som hittills uppnåtts i hög grad uppmuntrande. Två viktiga problem består dock: å ena sidan medlemstaternas partiella och ofullständiga införlivning av direktiven om offentlig upphandling och å andra sidan denna politikens relativt låga ekonomiska effekter i fråga om priskonvergens, ökning av det gränsöverskridande handelsutbytet och ökning av antalet leverantörer som deltar i upphandlingar. De förväntade fördelarna har här ännu inte uppnåtts.

4 För att förbättra situationen på dessa två punkter presenterar kommissionen härmed en Grönbok som är avsedd att tjäna som ram för en omfattande debatt om offentlig upphandling inom den europeiska unionen. Den utvecklar kommissionens preliminära överväganden om ett visst antal väsentliga frågor. Intresserade parter (rådet, Europaparlamentet, ekonomiska och sociala kommittén, regionkommittén, branschorganisationer, upphandlande enheter, leverantörer, konsumenter) inbjuds att komma med skriftliga synpunkter före den 31 mars 1997. Vid utgången av denna fas för skriftlig konsultation avser kommissionen att besluta om lämpligheten av att anordna en utfrågning av intresserade parter. På grundval av inkomna svar avser kommissionen att utarbeta ett meddelande om offentlig upphandling.

5 De frågor som tas upp i bokens olika kapitel är följande:

- målen för unionens politik i fråga om offentlig upphandling och de resultat som hittills uppnåtts,
- lagstiftningens införlivande och effektiva tillämpning,
- hur tillträdet till marknaden kan förbättras genom information och utbildning och tack vare utvecklingen av elektronisk upphandling,
- hur politiken om offentlig upphandling kan förenas med annan gemenskapspolitik, bl.a. politiken avseende små och medelstora företag, standardisering, transeuropeiska nät (TEN), sammanhållningsfonden och strukturfonderna, upphandlingar som genomförs av gemenskapens institutioner eller som finansieras med gemenskapsmedel, sociala och arbetsmarknadsaspekter, miljön, försvarssektorn, och slutligen,
- tillträdet till upphandlingsmarknader i andra länder.

Varje kapitel föregås av ett sammandrag och avslutas med en förteckning över de frågor att diskutera.

6 Ett fullständigt regelverk har upprättats på området för offentlig upphandling. En tid av stabilitet i detta regelverk är önskvärd. Några grundläggande ändringar övervägs således inte. Detta innebär givetvis inte att kommissionen avsäger sig sin initiativrätt. När det gäller regelverket, är det av stor vikt att ansträngningarna intensifieras vad avser såväl medlemsstaternas införlivning av direktiven som upphandlande enheters tillämpning av reglerna. Denna grönbok innehåller en förteckning över de problem som kan uppstå i samband med tillämpning av lagstiftningen och möjliga lösningar som kan debatteras av intresserade parter (se kapitel 3).

7 Nu när regelverket är på plats, bör upphandlande enheter och leverantörer utnyttja de möjligheter som erbjuds och till fullo dra nytta av dess fördelar. Dock konstateras att ett stort antal offentliga inköpare inte synes ha någon detaljerad kunskap om sina juridiska skyldigheter och att leverantörer, i synnerhet små och medelstora företag, ofta synes vara omedvetna om marknads potential. Det är just där som de möjligheter som utbildning och information erbjuder bör utnyttjas. Om man blickar mot framtiden torde utvecklingen av elektronisk upphandling spela en avgörande roll vad avser att öka öppenheten och förbättra tillträdet till de offentliga upphandlingsmarknaderna (se kapitel 4).

8 Politiken om offentlig upphandling har positiva återverkningar på annan gemenskapspolitik (se kapitel 5):

- Genom att tillträdet till marknaden görs mera öppet skapas nya avsättningsmöjligheter för de små och medelstora företagen. Dessa företag stöter emellertid fortfarande på vissa svårigheter när det gäller att effektivt delta i offentlig upphandling. Grönboken presenterar åtgärder som skulle kunna förbättra situationen.
- På standardiseringsområdet bör ansträngningarna, i samarbete med företagen, intensifieras, så att standardiseringsorganen upprättar europeiska standarder som kan användas i förfrågningsunderlagen och som möjliggör ett effektivt öppnande av offentlig upphandling.
- Det engagemang av offentligt och privat kapital som krävs för skapandet av de transeuropeiska näten underlättas av de upphandlingsförfaranden som finns i direktiven. Härigenom garanteras en acceptabel räntabilitet åt investerarna.

- En korrekt tillämpning av gemenskapsreglerna bidrar också till ett effektivt bruk av anslag från gemenskapsmedlen (struktur- och regionfonderna, upphandlingar som genomförs av gemenskapens institutioner eller som finansieras med gemenskapsmedel).
- Regelverket om offentlig upphandling kan även bidra ytterligare till att sociala eller miljöpolitiska mål nås.
- I denna grönbok bekräftar kommissionen att den är öppen för varje initiativ som syftar till att främja konkurrensen vad gäller upphandling inom försvarssektorn i syfte att säkerställa en europeisk säkerhets- och försvarspolitisk identitet och samtidigt stärka vår industris konkurrenskraft.

9 Ikraftträdandet av det nya avtalet om offentlig upphandling (på engelska Government Procurement Act eller GPA) inom ramen för världshandelsorganisationen innebär att ett betydligt antal nya marknader i tredje land öppnas för unionens företag. Globaliseringen av den offentliga upphandlingsmarknaden är på gång. Europeiska företag måste beslutsamt anta utmaningen. Framför den obevekligt ökande internationella konkurrensen kommer framgång att betingas av innovering och en internationell insyn i det som står på spel. Grönboken uppmanar samtliga intresserade parter att lämna information om de problem som uppstår på denna marknad. Mot bakgrund av öppnandet av upphandlingsmarknaden är det av stor vikt att bistå de associerade länderna i Central- och Östeuropa och länderna runt Medelhavet i utvecklandet av deras upphandlingsrutiner (se kapitel 6).

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. **INLEDNING**
2. **BAKGRUNDEN TILL DEBATTEN**
 - I. **Målen för unionens politik på området för offentlig upphandling**
 - II. **Det som hittills uppnåts**
 - III. **Frågor**
3. **TILLÄMPNINGEN AV GEMENSKAPSREGLERNA OM OFFENTLIG UPPHANDLING - NULÄGE OCH UTVECKLINGSTENDENSER**
 - I. **Inledning**
 - II. **Direktiven skall införlivas i nationell lagstiftning**
 - III. **Gemenskapsreglerna om offentlig upphandling skall tillämpas på ett korrekt sätt**
 - A. **Problem i samband med oriktig tillämpning av direktiven**
 - a) **Direktivens grundläggande definitioner**
 - b) **Överdriven användning av det förhandlade förfarandet**
 - c) **Bristfälliga upphandlingsmeddelanden**
 - d) **Överdriven användning av "påskyndat förfarande" och för korta tidsfrister för deltagande**
 - e) **Kriterier för kvalifikation och utvärdering**
 - B. **Problem i samband med situationer som inte faller under direktivens tillämpningsområde**
 - a) **Koncessioner eller motsvarande kontrakt**
 - b) **Upphandlingar som understiger de tröskelvärden som anges i direktiven**
 - c) **Ändringar av reglerna under pågående upphandling**
 - C. **Preliminära slutsatser**

IV. Kontroll av tillämpningen av gemenskapsreglerna om offentlig upphandling

- A. “Rättsmedelsdirektiven”**
- B. Lämpliga påföljder**
- C. Klagomål**
 - a) på gemenskapsnivå
 - b) på nationell nivå
- D. Andra sätt att bilägga tvister**
 - a) Granskning
 - b) Medling
- V. Frågor**

4. ATT FÖRBÄTTRA TILLTRÄDET TILL OFFENTLIGA UPPHANDLINGSMARKNADER MARKNADSBEVAKNING, INFORMATION, UTBILDNING OCH ELEKTRONISK UPPHANDLING

- I. Bevakningen av offentlig upphandling**
- II. Information**
 - a) Ökad läsbarhet och förbättrade möjligheter att överblicka regelverket
 - b) Spridning av meddelanden om upphandling
- III. Utbildning**
- IV. Elektronisk upphandling**
 - a) Det nuvarande läget
 - b) Elektronisk anbudsinfördran
 - c) Elektronisk spridning av information
 - d) Ett helt elektroniskt upphandlingsförfarande
 - e) Erfarenheter utanför den europeiska unionen
 - f) Slutsats
- V. Frågor**

5. OFFENTLIG UPPHANDLING OCH ANNAN GEMENSKAPSPOLITIK

I. Små och medelstora företag

II. Standardisering

III. Transeuropeiska nät (TEN), i synnerhet transporter

- a) Den fas som föregår anbudsinfordran
- b) Beviljande av koncessioner till konsortier
- c) Användning av det förhandlade förfarandet

IV. Upphandlingar som inbegriper finansiering med unionens fondmedel

- a) Strukturfonderna och sammanhållningsfonden
- b) Upphandlingar som genomförs av gemenskapens institutioner eller som finansieras med gemenskapsmedel

V. Offentlig upphandling och arbetsmarknads- och sociala aspekter

VI. Offentlig upphandling och miljön

VII. Offentlig upphandling inom försvarsområdet

VIII. Offentlig upphandling och konsumentskyddspolitiken

IX. Frågor

6. OFFENTLIG UPPHANDLING I TREDJE LAND

I. Tillträde till de internationella upphandlingsmarknaderna - att uppnå nya gynnsamma villkor för Europa

II. Att lägga grunden för öppna offentliga upphandlingsmarknader i Central- och Östeuropa och i Medelhavsländerna

III. Frågor

1. INLEDNING

1.1 Det är av avgörande betydelse att politiken som bedrivs i fråga om offentlig upphandling är effektiv, om den inre marknaden i sin helhet skall bli framgångsrik. Inom Europeiska unionen anslår myndigheter varje år ungefär 720 miljarder ecu till inköp av varor och tjänster, vilket utgör 11 % av unionens samlade bruttonationalprodukt. När regelverket för offentlig upphandling nu har införts är det viktigt att överväga om och inleda en debatt om hur man på bästa sätt skall kunna utnyttja alla de möjligheter som det erbjuder och att uppmana medlemsstaterna, Europaparlamentet och inte minst de upphandlande enheterna och leverantörerna själva, vars bidrag är väsentliga, att delta i denna debatt.

1.2 Europeiska unionen har redan gjort avsevärda framsteg vad gäller genomförandet av sin politik om offentlig upphandling. Regelverket som avser att öppna upphandlingsmarknaden för konkurrens har fastställts och är på väg att införlivas i medlemsstaterna. De olika aktörerna anpassar sig gradvis till den nya situationen. Detta regelverk kommer även i fortsättningen att medverka till att förändra traditionella inhemska inköpsrutiner och kommer på detta sätt att bidra till att skapa en gynnsam miljö för ekonomisk utveckling i hela Europa. Den offentliga upphandlingen är redan mer öppen för konkurrens än någonsin tidigare. Ett ökat tillträde till de offentliga upphandlingsmarknaderna i andra länder, inbegripet länder utanför unionen, erbjuder redan idag nya betydande avsättningsmöjligheter.

1.3 Samtidigt som vår politik för offentlig upphandling öppnar nya möjligheter innebär den också en enorm utmaning. Införandet av nya bestämmelser förutsätter att ansträngningar görs för att de traditionella arbetsmetoderna anpassas. För en upphandlande enhet fordrar denna utveckling att man redan från början måste förutse möjligheten att handla med nya företag som ofta hör hemma i en annan medlemsstat. För en leverantör innebär det att han i ökande takt utsätts för konkurrens, att han måste våga sig ut på nya marknader och att han absolut tvingas vara internationellt konkurrenskraftig. Även för medlemsstaternas regeringar är utmaningen påtaglig. De måste i egenskap av främsta inköpare följa bestämmelserna; de är ansvariga för att systemet är öppet och måste säkerställa att direktiven införlivas i den nationella lagstiftningen i enlighet med deras politiska åtaganden.

1.4 Tiden är inne för att göra en översyn över vad vi redan uppnått och vad som återstår att göra. Omvandlingen pågår för närvarande. Tack vare antagandet av gemenskapsdirektiven på området och deras införlivande, även om detta endast skett delvis, och tack vare kommissionens agerande för att säkerställa de rättigheter som dessa skapat, håller de grundläggande inslagen i en effektiv inköpspolitik på att finna sin form. Denna process är dock svår och ibland smärtsam, i synnerhet i de fall där förbindelser som byggde på slentrianmässiga vanor, privilegierade relationer och nationella preferenser tidigare var förhärskande. Inköpsmetoder som var väl förankrade men ineffektiva överges undan för undan. Vissa inköpsorgan har redan kunnat visa att de, genom att tillämpa gemenskapsbestämmelserna, erhållit högsta kvalitet till bästa möjliga pris. Offentlig upphandling i andra medlemsstater börjar öppnas, konkurrensen ökar och våra företag blir bättre och bättre förberedda för att möta utmaningarna på det internationella planet. Ytterligare ansträngningar krävs dock om vi skall kunna få fullt utbyte av vår politik på området för offentlig upphandling.

1.5 Ansvar för att säkra framgången av den pågående processen faller i första hand på inköpsorganen och leverantörerna, oavsett storlek. Kommissionen och medlemsstaterna har dock även de en viktig roll att spela. De måste samarbeta för att skapa de förutsättningar som behövs för att säkerställa att konkurrensen ges spelrum på upphandlingsområdet och befördra företagens välbefinnande. Återverkningarna i form av ekonomisk tillväxt och, i slutändan, av ökad sysselsättning kommer till stor del att förbli outnyttjade om inte hindren för leverans över gränserna av varor och tjänster undanröjs. En väl fungerande inre marknad på upphandlingsområdet är därför betydelsefull i den pågående debatten om en förtroendepakt för att främja sysselsättningen.

1.6 Den föreliggande grönboken är avsedd att tjäna som en ram för en omfattande debatt. I de kapitel som följer beskrivs den bakgrund mot vilken kommissionen utvecklar sina preliminära överväganden om ett visst antal väsentliga frågor för gemenskapens nuvarande och framtida politik i fråga om offentlig upphandling. Följande ämnen kommer att tas upp: införlivningen och ett effektivt genomförande av lagstiftningen, hur tillträdet kan förbättras genom information, utbildning och utvecklandet av elektronisk upphandling, hur en korrekt tillämpning av reglerna om offentlig upphandling kan förenas med genomförandet av annan gemenskapspolitik, i synnerhet den som gäller små och medelstora företag, transeuropeiska nät (TEN), standardisering, sammanhållningsfonden och strukturfonderna, upphandlingar som görs av gemenskapens institutioner eller som finansieras med gemenskapsmedel, sociala frågor och arbetsmarknadsfrågor och miljöfrågor, konsumentskyddsfrågor och, slutligen, tillträdet till offentlig upphandling i andra länder. För att underlätta för läsaren inleds varje kapitel med en kort sammanfattning och en förteckning över de viktigaste frågeställningarna; Dessa återfinns även i slutet av varje kapitel.

1.7 Kommissionen uppmanar alla berörda parter (rådet, Europaparlamentet, ekonomiska och sociala kommittén, regionkommittén, branschorganisationer, upphandlande enheter, leverantörer, konsumenter) att inkomma med synpunkter. Skriftliga svar på samtliga eller en del av de frågor som ställs i föreliggande grönbok bör senast den 31 mars 1997 översändas till:

Att.
Generaldirektören - GD XV
Den inre marknaden och finansiella tjänster
Rue de la Loi 200/Wetstraat 200
B-1049 Bryssel
Telefax: (32 2) 295 65 00
E-post: John.MOGG@DG15.cec.be

Vid utgången av denna fas för skriftlig konsultation avser kommissionen att besluta om lämpligheten av att anordna en utfrågning av berörda parter.

1.8 På grundval av såväl de synpunkter som framkommit genom grönboken som den analys och de överväganden om offentlig upphandling som kan tänkas följa på meddelandet om den inre marknadens följder och effektivitet¹, avser kommissionen att utarbeta ett specifikt meddelande om offentlig upphandling. Detta meddelande som kommer att innehålla en handlingsplan torde ange vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka regelverkets effektivitet och för att bättre uppnå gemenskapspolitikens mål på upphandlingsområdet.

¹ KOM(96) 520.

2. BAKGRUNDEN TILL DEBATTEN

Unionens politik för offentlig upphandling syftar till att upprätta en sund och öppen konkurrens på området, som gör det möjligt för leverantörer att få fullt utbyte av den inre marknaden och för upphandlande enheter att fritt kunna välja bland ett större antal konkurrenskraftigare anbud. Det gemenskapsrättsliga regelverket som var nödvändigt för att nå dessa mål har nu fastlagts. Detta regelverk utgör en rimlig avvägning mellan de oeftergivliga kraven på rättsäkerhet och smidighet. Mycket uppmuntrande resultat har redan erhållits i fråga om öppenhet. När det däremot gäller ekonomiska följder är tillgängliga uppgifter mindre positiva och visar att problem kvarstår i fråga om lagstiftningens effektivitet i praktiken, även om viss positiv utveckling har börjat märkas.

I. Målen för unionens politik på området för offentlig upphandling

2.1 Gemenskapsbestämmelserna om öppnandet av offentlig upphandling grundas på Romfördraget, i synnerhet på bestämmelserna som garanterar fri rörlighet för varor, tjänster och kapital, vilka fastställer de grundläggande principerna (likabehandling, öppenhet och ömsesidigt erkännande) och förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet. För att göra dessa grundläggande bestämmelser i fördraget mer effektiva var detaljerad sekundärlagstiftning (i form av direktiv) nödvändig. Dessa direktiv reglerar myndigheters upphandling av bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster (de s. k. klassiska sektorerna) och upphandling av enheter som är verksamma inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna (försörjningssektorerna) samt anger vilka rättsmedel leverantörerna har (för ytterligare information se bilaga 1).

2.2 Innan det nuvarande gemenskapsrättsliga regelverket fastlades var offentliga inköp i medlemsstaterna vanligtvis inriktade på den nationella marknaden. Inhemsk leverantörer beskyddades ibland i ganska hög grad och tilldelades en stor del av de offentliga upphandlingskontrakten, oftast med föga hänsyn till bästa förhållande mellan kvalitet och pris. Under dessa förhållanden fick inhemska leverantörer till den offentliga sektorn få incitament till att förbättra sin konkurrenskraft. I inköpspolitiken togs sålunda alltför sällan tillräcklig hänsyn till affärsmässighet, och för skattebetalarna-konsumenterna återstod bara att bära den merkostnad och ineffektivitet som denna praxis kunde leda till, förmodligen utan deras vetskap.

2.3 Mot denna bakgrund förblir gemenskapens grundläggande mål på området oförändrade: skapa de konkurrensförhållanden som krävs för att offentlig upphandling skall ske utan diskriminering, verka för ett rationellt utnyttjande av offentliga medel genom val av bästa inlämnade anbud och för att leverantörer därigenom skall få tillträde till en inre marknad som erbjuder stora avsättningsmöjligheter och för att europeiska företags konkurrenskraft skall stärkas. Det är av avgörande betydelse att en effektiv europeisk politik för offentlig upphandling genomförs om man vill att denna inre marknad skall generera en långsiktig och varaktig tillväxt och skapa sysselsättning, att den skall gynna utveckling av företag som har förmåga att utnyttja de möjligheter som världens största integrerade marknad erbjuder och som effektivt kan möta konkurrensen på globala marknader, och om man vill att den inre marknaden skall göra det möjligt för skattebetalarna och användarna att erhålla offentlig service av bästa kvalitet till lägsta kostnad. Myndigheter och serviceföretag inom Europeiska unionen lägger varje år ut cirka 720 miljarder ecu på varor och tjänster, vilket 1994 utgjorde 11,5 % av bruttonationalprodukten i de femton

medlemsstaterna eller, med andra ord, det samlade värdet av de belgiska, danska och spanska ekonomierna, dvs. nästan 2000 ecu per invånare i unionen. Med hänsyn till den europeiska offentliga upphandlingens omfattning, kan effektiva inköpssystem medföra avsevärda besparingar för regeringarna och därmed för skattebetalarna. Sådana överväganden är särskilt viktiga inom ramen för politiken som syftar till den minskning av budgetunderskotten som Maastrichtfördragets konvergenskriterier kräver.

2.4 En mer öppen politik i fråga om offentlig upphandling för givetvis med sig ett flertal andra fördelar, som kanske är mindre uppenbara. Lojala, icke diskriminerande och öppna upphandlingsförfaranden minskar risken för bedrägeri och korrupktion inom förvaltningen. Om öppenhet i sig inte är tillräcklig för att utplåna bedrägeri och korrupktion, bidrar en bevaknings- och kontrollmekanism av förfarandena samt ett system av proportionerliga, effektiva och avskräckande sanktioner till att förebygga risken för skadande av det allmännas intresse. Det bör för övrigt observeras att instrument som fastställer skyddsstandarder² redan finns för att hantera problem i samband med bedrägeri och korrupktion som involverar gemenskapsmedel. Dessa skulle kunna erbjuda en intressant utgångspunkt för överväganden i en djupgående debatt.

II. Det som hittills uppnåtts

2.5 Enligt Cecchini-rapporten om kostnaden av ett ickegenomförande av den inre marknaden³ kunde de besparingar som skulle resultera av ökad insyn och öppenhet på det offentliga upphandlingsområdet uppskattas till omkring 22 miljarder ecu. Det finns för närvarande inga påtagliga bevis på att besparingar i denna storleksordning gjorts. Det samma gäller priskonvergensen eller ökningen av det gemenskapsinterna handelsutbytet i samband med offentlig upphandling inom känsliga sektorer. En undersökningsmetod har utarbetats i samarbete med Eurostat i syfte att på ett motsvarande och harmoniserat sätt kunna utvärdera omfattningen och strukturerna av offentlig upphandling i de olika medlemsstaterna. Metoden har redan prövats i två medlemsstater som frivilligt anmält sig (Portugal⁴ och Grekland⁵) och gjort det möjligt att kvantifiera omfattningen av offentlig upphandling i dessa två länder genom insamling av olika uppgifter (värde och antal av upphandlingar som genomförts av offentliga organ, typ av förfarande, inköpta varor, särdrag hos de leverantörer som tilldelats kontrakt, osv.). En liknande undersökning torde påbörjas i Tyskland före slutet av året.

2.6 Kommissionen har presenterat ett meddelande om följderna och effektiviteten av lagstiftningen om den inre marknaden ("1996 Review")⁶. Liberaliseringen av offentlig upphandling är ett av de ämnen som behandlas. Det gäller att fastställa om vissa av de fördelar som man räknat med har uppnåtts på området genom att analysera bl. a. lagstiftningens effekter på utbud och efterfrågan, importpenetration, prisutveckling och uppskattningar av uppnådda besparingar. Även om politiken om offentlig upphandling inte har burit de förväntade frukterna, i synnerhet med anledning av att medlemsstaterna inte vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att införliva direktiven, visar resultaten att den offentliga upphandlingen i hela Europa genomgår en betydelsefull omvandling.

² I fråga om gemenskapens administrativa påföljder, se förordning nr 2988/95, EGT nr L 312 av den 8.12.1995, s. 1; och i fråga om straffrättsliga påföljder, se konventionen om skydd av gemenskapens finansiella intressen (mot bedrägeri) av den 26.7.1995, EGT nr C 316 av den 27.11.1995, s. 48, samt det första tilläggsprotokollet (om korrupktion) av den 27.9.1996, EGT nr C 313 av den 23.10.1996, s. 1.

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

⁴ Instituto Nacional de Estatística, Portugal, mars 1995.

⁵ National Statistical Service of Greece, februari 1995.

⁶ Se ovan fotnot nr 1.

2.7 De tydligaste effekterna av direktiven är utan tvivel en mycket större öppenhet i upphandlingsförfarandena. Antalet meddelanden om upphandling som publiceras i tillägget till Europeiska gemenskapernas officiella tidning (och i dess elektroniska version, Tenders Electronic Daily) ökar ständigt. Det totala antalet meddelanden om offentlig upphandling som publicerades steg från 12 000 1987 till närmare 95 000 1995. Prognoser för de två kommande åren visar nya ökningarna som bör föra det årliga antalet meddelanden till nära 200 000. Dessa siffror är i sig en bra indikator på effekterna av upphandlingsdirektiven i fråga om öppenhet i upphandlingsförfarandena. En enkät hos 1 600 leverantörer visade dessutom ett ökande intresse för nya affärsmöjligheter (90% för lokal upphandling och 70% för gränsöverskridande upphandling). Det bör dock tilläggas att av de cirka 110 000 upphandlande enheter som omfattas av upphandlingsdirektiven följer omkring 85% av dessa, i synnerhet lokala myndigheter, inte direktivens bestämmelser i fråga om publicering och öppenhet.

2.8 De företag som levererar utrustning avsedd för transport-, telekommunikations-, el- och hälsovårdssektorerna, vilka alla har stora kunder inom den offentliga sektorn, har undergått en strukturomvandling beroende på olika faktorer, bland vilka man kan förmoda att reglerna om offentlig upphandling måste räknas in. Gemensamma företag har skapats och fusioner genomförts, vilka gör det möjligt att bedriva gemensam forsknings- och utvecklingsverksamhet. Det sammantagna resultatet av detta är utan tvivel en mer effektiv europeisk industri som har större möjligheter att utnyttja de stordriftsfördelar som den inre marknaden ger upphov till och som är bättre förberedd för att möta konkurrensen på världsnivå.

2.9 Trots dessa få uppmuntrande tecken kvarstår det omfattande problemet med åsidosättandet av reglerna: vissa medlemsstater har inte införlivat direktiven med den nationella lagstiftningen. Endast tre medlemsstater har till fullo införlivat samtliga texter. Bör det understrykas att kommissionen inlett 39 överträdelseförfaranden mot berörda medlemsstater för underlåtenhet att införliva direktiven? Frågan hur man ska uppnå en bättre efterlevnad av lagstiftningen kommer att behandlas i nästa kapitel.

2.10 Dessutom synes det, på ett antal områden, att upphandlande enheter inte ser de fördelar som skulle kunna berättiga de anträngningar som krävs för att fullgöra de skyldigheter som direktiven ålägger dem och samtidigt noterar en viss återhållsamhet att lämna anbud från potentiella leverantörers sida (i synnerhet från andra medlemsstater). Detta tyder kanske på att ekonomiska aktörer behöver en viss tid för att anpassa sig till de nya reglerna och för att dra nytta av de nya avsättningsmöjligheterna. Vissa ekonomiska aktörer har antagligen reagerat på ett defensivt sätt på det som är eller upplevs som ett konkurrensshot, i stället för att genom en utvecklingsstrategi försöka ta sig in på marknaden i andra medlemsstater och tillskansa sig marknadsandelar.

2.11 Slutligen, andelen import i offentliga inköp förblir liten i Europa: den steg från 1.4% 1987 till 3% 1995 vad gäller direkta gränsöverskridande affärstransaktioner och från 4% till 7% för inköp som gjorts genom importörer eller lokala dotterbolag.

III. Frågor

1. Förfogar ni över andra ekonomisk-statistiska uppgifter som kan befördra utvärderingen av direktivens följder och deras inverkan på sysselsättningen?
2. Varför tvekar då de ekonomiska operatörerna att lämna anbud i upphandlingsförfaranden i annan medlemsstat ?

3. TILLÄMPNINGEN AV GEMENSKAPSREGLERNA OM OFFENTLIG UPPHANDLING - NULÄGE OCH UTVECKLINGSTENDENSER

Ett regelverk på området för offentlig upphandling har nu upprättats. Kommissionen erkänner behovet av en tid av stabilitet i regelverket och överväger sålunda inga grundläggande ändringar. Detta innebär givetvis inte att kommissionen avsäger sig sin initiativrätt. Kommissionen är beredd att vidta eller föreslå lämpliga åtgärder i de fall det skulle visa sig nödvändigt.

Kommissionen vill understryka att ansträngningarna bör intensifieras vad avser såväl införlivningen som tillämpningen av regelverket för att samtliga aktörer inom unionen på lika villkor skall kunna delta i upphandlingar.

I samband med kontrollen av tillämpningen av gemenskapsrätten, vilken åvilar kommissionen, har ett visst antal problem uppdagats både vad gäller införlivningen av direktiven och tillämpningen av bestämmelserna från upphandlande enheters sida. Dessa iakttagelser kommer att beaktas i den särskilda granskning av tillämpningen av idag gällande regler som kommissionen åläggs att utföra i enlighet med direktiven.

För att gemenskapsreglerna om offentlig upphandling skall tillämpas på ett korrekt sätt är det nödvändigt att snabba och effektiva rättsmedel fungerar på ett tillfredställande sätt både på gemenskapsnivå och nationell nivå. De sätt på vilka rättsmedlen tillämpas uppfyller inte alltid dessa villkor. Med "rättsmedelsdirektiven" på plats bör de flesta problem kunna lösas på nationell nivå. Andra grundläggande frågor att ta upp i detta sammanhang är hur man ska kunna främja användningen av granskningsförfarandet och göra medlingsförfarandet mer lättillgängligt.

I. Inledning

3.1 Ett regelverk för offentlig upphandling har nu satts i verk på unionsnivå (se bilaga 1). Kommissionen erkänner att det under nuvarande läge finns ett behov av en tid av stabilitet i regelverket, eftersom det ännu inte fått sin fulla effekt. Denna stabilitet torde ge alla berörda parter den tid de behöver för att anpassa sig till de nya bestämmelser och rutiner som gäller i fråga om offentlig upphandling. Därför överväger inte kommissionen -utan att för den skull avsäga sig sin initiativrätt- några grundläggande ändringar i det nu gällande regelverket och bekräftar sin vilja att fortsätta sina insatser på området i enlighet med redan etablerade principer vad gäller den valda metoden och reglernas innehåll. Om problem skulle uppstå inom särskilda sektorer eller om vissa brister i gällande regelverk skulle uppdagas kommer kommissionen givetvis inte att tveka att vidta lämpliga åtgärder så att europeiska inköpare skall kunna fortsätta att dra nytta av ett öppet och konkurrenskraftigt utbud och så att leverantörer också i fortsättningen skall kunna ha ett faktiskt tillträde till offentliga upphandlingsmarknader samtidigt som deras konkurrenskraft stärks. Liberalisering pågår inom telekommunikationssektorn och inom andra försörjningssektorer. Vad gäller tillämpningen av upphandlingsdirektiven kommer kommissionen att kontrollera huruvida denna liberalisering leder till att villkoren för en effektiv konkurrens inom sektorn sätts i verket. Med denna hypotes som utgångspunkt, kommer kommissionen att undersöka hur den skall på bästa sätt reagera på denna situation. Det bör dessutom observeras att kommissionen enligt de flesta direktiven åläggs skyldigheten att granska tillämpningen av lagstiftningen. Den avser att inom den närmaste framtiden utföra en grundlig granskning av genomförandet av direktiven. Värdefulla bidrag bör framkomma av den debatt som föreliggande grönbok kommer att ge upphov till.

3.2 Gemenskapsdirektiven skall införlivas i nationell lagstiftning. Deras tillämpning - antingen de handhas av nationella, regionala eller lokala myndigheter eller av upphandlande enheter inom försörjningssektorerna - får inte äventyra det övergripande målet som består i att tillämpa samma upphandlingsregler för alla inom hela unionen. Själva idén att spelreglerna inte är de samma för alla kan utgöra ett betydande hinder för öppnandet av den offentliga upphandlingsmarknaden.

II Direktiven måste införlivas i nationell lagstiftning

3.3 Direktiven utgör det grundläggande redskapet i vårt system för offentlig upphandling. Med direktiven är det möjligt att förbättra den ekonomiska effektiviteten och få den inre marknaden att fungera väl. Rapporter om hur genomförandet av lagstiftningen om den inre marknaden framskrider publiceras regelbundet av kommissionen och granskas tillsammans med medlemsstaterna, inklusive på ministernivå. Kommissionen har vid ett flertal tillfällen uttryckt sin oro över att direktiven om offentlig upphandling ännu inte har införlivats på ett adekvat sätt (se tabell 1). Offentlig upphandling är en av de sektorer inom den inre marknaden som uppvisar de största svårigheterna både vad gäller anmälan om nationella införlivningsåtgärder och kvaliteten på införlivandet. Tjänstedirektivet och de omarbetade direktiven för varor och inom försörjningssektorerna är de direktiv där de största problemen finns.

3.4 Fastän de flesta av direktivens bestämmelser har "direkt verkan" på det juridiska planet medför ett icke-införlivande och/eller ett oriktigt införlivande att gemenskapens medborgare och företag förhindras att fullt ut kunna dra nytta av genomförandet av den inre marknaden på upphandlingsområdet. Sålunda kan man konstatera att det exempelvis finns en betydande brist på jämvikt mellan å ena sidan andelen av gemenskapens bruttonationalprodukt hos vissa medlemsstater, vilka inte har införlivat direktiven på ett riktigt sätt, och å andra sidan det antal meddelanden från dem som publicerats i förhållande till det totala antalet publicerade meddelanden inom gemenskapen. Med andra ord synes antalet publicerade meddelanden i dessa medlemsstater vara lågt i förhållande till dessa länders ekonomiska tyngd. Följaktligen uppmanar kommissionen återigen medlemsstaterna att tillse att lagstiftningen om offentlig upphandling i första hand införlivas. Den totala frånvaron av införlivningsåtgärder kan erbjuda upphandlande enheter en alltför lättillgänglig ursäkt för att underlåta att tillämpa gällande regler.

3.5 Det är dessutom av stor vikt att medlemsstaterna mycket noggrant formulerar de nationella bestämmelserna, så att kvaliteten på införlivningen är tillräckligt hög för att säkerställa att gemenskapslagstiftningens eftersträlvade mål till fullo uppnås. I själva verket kan ett felaktigt införlivande i vissa fall å ena sidan urholka de rättigheter som direktiven ger leverantörerna. Å andra sidan kan det försätta de organ som skall tillämpa bestämmelserna i en situation, där det uppstår konflikt mellan gemenskapslagstiftning och nationell lagstiftning, något som därför leder till att de tillämpar gällande gemenskapslagstiftning på ett oriktigt sätt. En sådan situation är lika allvarlig som bristen på införlivande eftersom den i praktiken får samma effekt. Därför bör medlemsstaterna, oavsett vilken metod som väljs för att införa direktivens bestämmelser i den interna rättsordningen, anstränga sig att undanröja alla motsägelser mellan befintliga nationella bestämmelser och gemenskapsrättsliga principer och bestämmelser, så att de tolkas och tillämpas på ett korrekt sätt från operatörens sida. Kommissionen uppmanar dessutom medlemsstaterna att se till att den nationella lagstiftningen i vilken direktiven infogas så vitt som möjligt görs tydligare. Detta kan exempelvis ske genom att man begränsar hänvisningarna till andra lagtexter och försöker sammanfoga samtliga relevanta bestämmelser till en enda text. På detta sätt kan man göra det enklare för inköpsorganen att tillämpa bestämmelserna och underlätta marknadstillträdet för berörda leverantörer.

3.6 Kommissionen är medveten om att gemenskapstexterna är komplexa. Detta kan kanske förklara vissa av de svårigheter som uppstått vid införlivandet och framför allt vid tillämpningen av reglerna. Om texterna synes komplicerade så är det en direkt följd av att de problem som skall lösas för att man skall uppnå de eftersträlvade målen även de är invecklade. Kommissionen är beredd att på begäran erbjuda varje medlemsstat all nödvändig hjälp för att underlätta förståelsen och förenklingen av befintliga texter vid införlivandet av direktiven.

3.7 I vissa fall har, enligt vad kommissionen erfar, antagandet av införlivningsåtgärderna, för vilka förslag utarbetats i god tid likväl, utan uppenbara skäl, skjutits upp. I andra fall har konstaterats att medlemsstater vägrat att införliva vissa gemenskapsrättsliga bestämmelser. Kommissionen frågar sig vad som motiverar denna hållning och skulle i vilka fall det än må gälla vara intresserad av att få kännedom om orsakerna till de svårigheter som uppstått.

3.8 Europeiska gemenskapernas domstol har avkunnat domar i flera mål om skydd av enskildas rättigheter inom ramen för gemenskapsrätten då medlemsstaterna underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, bland annat i fråga om införlivande av direktiv. I *Francovich*-domen⁷ fastställde domstolen principen enligt vilken medlemsstaterna är ansvariga för den skada som enskilda får lida till följd av att ett direktiv vars bestämmelser kan åberopas av enskilda inte har införlivats, även om dessa bestämmelser inte nödvändigtvis har "direkt verkan". I domen *Bryggeriet Pêcheur-Factortame*⁸, gick domstolen ännu längre och erkände att ansvarighet under vissa förutsättningar föreligger för medlemsstaten för skada som har åsamkats till följd av en överträdelse av gemenskapsrätten, oavsett vilket offentligt organ som bär ansvaret för den åtgärd eller underlåtenhet som ligger till grund för överträdelsen. Troligtvis kommer enskilda således att åberopa denna rättspraxis inför nationell domstol för att erhålla ersättning för den skada de har lidit, inklusive utebliven inkomst och kommer följaktligen att få ett effektivt skydd av sina rättigheter.

III. Gemenskapsreglerna måste tillämpas på ett korrekt sätt

3.9 Medan det är viktigt att regelverket läggs fast på rätt sätt genom ett troget införlivande av direktiven är det också av avgörande betydelse att upphandlande enheter tillämpar det på ett korrekt sätt.

3.10 I samband med fullgörandet, i enlighet med artikel 155 i Romfördraget, av sin uppgift att övervaka att gemenskapsrätten efterlevs, har kommissionen identifierat ett visst antal fall i vilka inköpsorganen stött på svårigheter vid tillämpningen av bestämmelserna. Utan att göra anspråk på att vara en fullständig uppräkningsbeskrivning nedan vissa exemplifierande fall av möjliga problem med felaktig tillämpning av gemenskapsrätten.

⁷ Dom av den 19.11.1991 i de sammanhängande målen C-6/90 och C-9/90, REG 1991-I, s. 5403.

⁸ Dom av den 5.3.1996 i de sammanhängande målen C-46/93 och C-48, REG 1996-I, s. 1029. Se också domen *British Telecom* av den 26.3.1996 i mål C-392/93, REG 1996-I, s. 1631.

A Problem i samband med felaktig tillämpning av direktiven

a) Direktivens grundläggande definitioner

3.11 En första typ av problem som påträffats rör korrekt tolkning av räckvidden av olika begrepp i direktiven. I *Beentjes*-domen⁹ definierade domstolen exempelvis på ett tydligare sätt begreppet "upphandlande enhet" som anges i direktiven, genom att understryka att det skall tolkas på ett funktionellt sätt. Dessutom har praxis visat att det är svårt att dra gränser för begreppet upphandlande enhet i försörjningsdirektivets mening, eftersom det hänvisar både till enheternas subjektiva karaktär och den verksamhet som bedrivs i en av försörjningssektorerna. I detta direktiv anges i själva verket en rad särskilda fall, då inköpsorganen inte omfattas av direktivets regler, fastän de täcks av begreppet upphandlande enhet i försörjningsdirektivets mening.

3.12 Likaså har det i flera fall visat sig svårt att avgränsa begreppet "offentlig upphandling". Det definieras i direktiven i själva verket genom termer som har en ganska vid räckvidd, så att alla typer av skriftliga och onerösa kontrakt som sluts mellan en upphandlande enhet och en leverantör är underställda gemenskapsordningen. Trots denna vida definition har vissa upphandlande enheter försökt att kringgå direktivets bestämmelser om upphandlingsförfaranden.

3.13 Liknande överväganden kan också göras beträffande andra begrepp i direktiven, bland annat begreppet "bygg-och anläggningsarbete", för vilket vissa tolkningsinslag finns i själva lagtexten men som i vissa särskilda fall kan tolkas på olika sätt. Vad gäller andra begrepp såsom "varor" och "tjänster" konstaterar kommissionen att inköpsorganen, genom att stödja sig på dessa flexibla begrepp, försöker kringgå direktivets bestämmelser genom att artificiellt dela upp olika upphandlingar som i själva verket utgör en helhet.

3.14 Begreppens något allmänna karaktär är en nödvändig följd av att de måste kunna tillämpas i en rad mycket olika nationella situationer och rättsordningar. Gemenskapens lagstiftare har strävat efter att ta hänsyn till denna mångfald. Det är därför viktigt att se till att begreppen i fråga tolkas på ett sådant sätt att lagstiftarens avsikter beaktas och så att de mål som denne har fastställt uppnås.

b) Överdriven användning av det förhandlade förfarandet

3.15 En annan typ av problem rör valet av upphandlingsförfarande och i synnerhet användningen av förhandlat förfarande. Enligt direktiven inom de klassiska sektorerna är det förhandlade förfarandet, i synnerhet det utan föregående annonsering, ett exceptionellt tillvägagångssätt och får endast användas i uppräknade undantagsfall. Domstolen har preciserat (dom i målet *Kommissionen mot Italien*¹⁰) att de bestämmelser som reglerar detta förfarande skall tolkas restriktivt och att det åligger den som avser att åberopa detta förfarande att bevisa att de exceptionella omständigheter som motiverar undantaget verkligen existerar. Flera överträdelseförfaranden som inletts av kommissionen och domar som domstolen avkunnat vittnar dock om att upphandlande enheter har använt det förhandlade förfarandet i en betydligt större utsträckning, än vad som är tillåtet enligt gällande regler, genom att bl. a. åberopa synnerlig brådskas, som var obefintlig eller som kunde hänföras till den upphandlande enheten eller ogrundade argument om att det endast fanns en enda leverantör som kunde komma i fråga vid en särskild upphandling.

⁹ Dom av den 20.9.1988 i mål 31/87, REG 1987-I, s. 4635.

¹⁰ Dom av den 10.3.1987 i mål 199/85, REG 1987-I, s. 1039.

3.16 I de fall då det förhandlade förfarandet får användas synes det kunna leda till ekonomiskt mer tillfredsställande resultat än den traditionella upphandlingen i konkurrens, och visar sig sålunda utgöra ett rationellt sätt att minska kostnaderna för den offentlige inköparen samtidigt som de eftersträlvade målen uppnås. Dock kvarstår att förfarandet är mindre gynnsamt när det gäller att uppnå målet större öppenhet inom offentlig upphandling.

c) Bristfälliga upphandlingsmeddelanden

3.17 En tredje typ av problem gäller annonsering av offentliga upphandlingar. I ett stort antal av de meddelanden om offentlig upphandling som publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, saknas en del av de uppgifter som krävs enligt de förlagor till meddelanden som finns i direktiven. Dessutom har korsvisa kontroller av publicerade meddelanden visat att skyldigheten att publicera förhandsmeddelanden och meddelanden om tilldelning av kontrakt i många fall inte uppfylls.

3.18 Öppenheten kräver dock fullständiga meddelanden och är nödvändig för att genomföra ett öppnande av den offentliga upphandlingsmarknaden. Avsaknaden av publicering omöjliggör all effektiv konkurrens och de fördelar som följer av denna. Varje kategori meddelanden som anges i direktiven svarar mot en väl definierad logik. Förhandsmeddelandena (eller de periodiska meddelandena på förhand i försörjningsdirektivet) syftar till att göra det möjligt för företag, bland andra små- och medelstora företag, att i tillräckligt god tid få kännedom om inköpsorganens behov för att kunna lämna in så ändamålsenliga anbud som möjligt. Själva anbudsinfordran syftar till att ge de ekonomiska aktörerna all den information de behöver för att kunna besluta om och hur de skall delta i en bestämd upphandling. Ett meddelande om tilldelning av kontrakt gör det möjligt för företag som deltagit i upphandlingsförfarandet att kontrollera om deras rättigheter respekteras samtidigt som den innehåller upplysningar som kan användas för att analysera marknadstendenserna inom de olika sektorerna.

d) Överdriven användning av "påskyndat förfarande" och för korta tidsfrister för deltagande

3.19 En fjärde typ av svårigheter rör användningen av förkortade tidsfrister vid "påskyndat förfarande". En granskning av de meddelanden som publicerats i Tillägg S till Europeiska gemenskapernas officiella tidning enligt direktiv 92/50/EEG visar att en stor del av de upphandlingar som publiceras genomförs enligt det påskyndade förfarandet, vilket innebär att tidsfristerna för mottagande av begäran om deltagande och mottagande av anbud har förkortats avsevärt. Eftersom dessa tidsfrister då är högst 15 dagar respektive högst 10 dagar, blir det mycket svårt för företag från andra medlemsstater att delta i dessa upphandlingar. Till skillnad från försörjningsdirektivet medger inte direktiven inom de klassiska sektorerna att tidsfristerna vid selektiv och förhandlad upphandling förkortas annat än i de fall då synnerlig brådska gör det omöjligt att hålla de normala tidsfristerna. Detta innebär alltså att det påskyndade förfarandet endast får användas i undantagsfall. I ljuset av det som här ovan konstaterats synes upphandlande enheter dock inte betrakta det påskyndade förfarandet som ett undantag.

3.20 Ett liknande problem, som dock är ännu allvarigare, uppstår i de ganska vanligt förekommande fallen då inköpsorganen fastställer tidsfrister för deltagande i upphandling som är kortare än de minimitidsfrister som anges i direktiven. Det är uppenbart att ett sådant förfarandesätt som strider mot gällande regelverk i hög grad begränsar, eller helt förhindrar, effektiv konkurrens mellan samtliga intresserade leverantörer.

e) Kriterier för kvalifikation och utvärdering

3.21 En femte typ av problem rör de kriterier som används av upphandlande enheter för prövning av anbudsgivares lämplighet i den aktuella upphandlingen (kvalifikationskraven) och de som avgör val av anbud (utvärderingskriterierna).

3.22 I ett visst antal fall har kommissionen gjort invändningar mot och domstolen förklarar olagligt (domen i målet *Transporoute*¹¹) det faktum att upphandlande enheter ställer krav med avseende på anbudssökandes tekniska kapacitet som inte motsvarar de i direktiven uppräknade kraven. Dessutom har konstaterats att man vid vissa upphandlingar provat anbudssökandes lämplighet på grundval av klausuler som inte kan anses som kvalifikationskrav.

3.23 Även om domstolen redan tydligt har uttalat sig om det faktum att det finns en klar skillnad mellan kvalifikationsfasen och utvärderingsfasen och att de bestämmelser och kriterier som styr dessa två faser följaktligen inte får sammanblandas (domen i målet *Beentjes*¹²) framgår att ett stort antal upphandlande enheter fortsätter att ställa krav som har drag av kvalifikationskrav under utvärderingsfasen. Detta kan i vissa fall leda till att upphandlingskontraktet inte tilldelas den leverantör vars anbud synes vara det bästa i den aktuella upphandlingen utan en leverantör som har större erfarenhet eller finansiell tyngd än de övriga. Liknande problem uppstår när inköpsorganen, i vissa fall enligt nationella bestämmelser som inte överensstämmer med gemenskapsrätten, använder utvärderingskriterier som grundas på andra faktorer än dem som anges i direktiven och som sålunda inte kan godtas. De fall då utvärderingskriterierna utan större precisering vilar på regionala, sociala eller miljöinriktade aspekter kan illustrera problemet i fråga¹³.

B Problem i samband med situationer som inte faller under direktivens tillämpningsområde

3.24 Reglerna om offentlig upphandling grundas på en rad bestämmelser och principer, bland annat principerna om ickediskriminering, likabehandling, öppenhet och ömsesidigt erkännande. Såsom domstolen uttalat det i sin dom i målet *Kommissionen mot Italien*¹⁴ syftar direktiven endast till att säkerställa dessa principers effektivitet, men det är självklart att principerna, med hänsyn till deras art, skall tillämpas i alla situationer som har anknytning till offentlig upphandling och liknande kontrakt, bl. a. de som inte omfattas av direktiven. Som exempel nämns nedan vissa situationer som anses särskilt signifikativa.

a) Koncessioner eller motsvarande kontrakt

3.25 För genomförandet eller förvaltningen av stora infrastrukturer, liksom för tillhandahållandet av vissa tjänster har upphandlande enheter allt oftare tillgång till rättsliga instrument såsom koncessioner eller liknande kontrakt eller andra medel för beviljande av särskilda eller exklusiva rättigheter. I många fall används sådana instrument med anledning av de budgetrestriktioner som upphandlande enheter är underkastade, samtidigt som dessa instrument hjälper dem i deras strävan att garantera bättre förvaltning av de berörda tjänsterna. Ett flertal projekt inom de transeuropeiska näten kan illustrera detta¹⁵. Under alla omständigheter angår ett flertal av de klagomål som ingivits till kommissionen koncessioner, liknande kontrakt eller andra mekanismer för beviljande av särskilda eller exklusiva rättigheter.

¹¹ Dom av den 10.2.1982 i mål 76/81, REG 1982-I, s. 471.

¹² Se fotnot nr 9.

¹³ Dessa frågor behandlas närmare i kapitel 5.

¹⁴ Se fotnot nr 10.

¹⁵ Se även kapitel 5 punkt III.

3.26 Upphandlande enheter synes anse att gemenskapsrätten inte gäller vid tilldelningen av sådana kontrakt eller rättigheter och i många fall tillämpar de inte de åtgärder som krävs för att garantera öppenhet och ett vidare öppnande av marknaden för konkurrens. I en sådan typ av situation bör de upphandlande enheterna i själva verket följa bestämmelserna i Romfördraget, i synnerhet reglerna om fri rörlighet för varor och tjänster liksom de grundläggande principerna om ickediskriminering, likabehandling, öppenhet och ömsesidigt erkännande. Dessutom är medlemsstaterna enligt direktivet om upphandling av bygg- och anläggningsarbeten också skyldiga att följa annonseringsbestämmelserna om de använder sig av koncessionskontrakt som avser bygg- och anläggningsarbeten. Kommissionen anser att bristen på efterlevnad av dessa grundläggande principer i fördraget inte kan accepteras, eftersom detta förhindrar att den inre marknaden fungerar på rätt sätt. En sådan underlåtenhet omöjliggör att sådana marknader (eller rättigheter), som rör viktiga ekonomiska intressen, utsätts för konkurrens.

3.27 I ett framtidsperspektiv och i syfte att i än högre grad stärka öppnandet av offentlig upphandling för konkurrens skulle man kunna tänka sig bestämmelser som för konkurrens utsätter tilldelningen av exklusiva rättigheter för utförandet av offentlig service genom ett koncessionssystem. Införandet av sådana bestämmelser skulle syfta till att underlätta tillträde för nya, både statliga och privata, aktörer på den offentliga tjänstemarknaden, samtidigt som man bevarar möjligheten att bevilja exklusiva rättigheter när dessa är nödvändiga för att kunna bibehålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Vidare skulle införandet av bestämmelserna också syfta till att tillföra de befintliga aktörerna en företagsdynamik som ligger närmare användarnas krav. Ett sådant tillvägagångssätt skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att kunna välja de effektivaste serviceföretagen vad gäller såväl räntabilitet som kvalitet. När det gäller landtransporttjänster har kommissionen redan lagt fram sin syn på detta i grönboken "Ett trafiknät för alla"¹⁶.

b) Upphandlingar som understiger de tröskelvärden som anges i direktiven

3.28 De förfaranden som anges i gemenskapsdirektiven gäller endast för upphandlingar vars uppskattade värde överstiger angivna tröskelvärden. Vissa upphandlande enheter anser att de upphandlingar som inte når upp till dessa tröskelvärden inte är underställda några gemenskapsregler, vilket medför att dessa upphandlingar ibland tilldelas utan föregående anbudsinfordran. Dessa upphandlingar är ofta av stor betydelse i synnerhet för små och medelstora företag. I likhet med beviljandet av koncessioner och liknande kontrakt bör denna upphandling göras i enlighet med bestämmelserna i Romfördraget om fri rörlighet för varor och tjänster liksom i enlighet med de grundläggande principerna om ickediskriminering, likabehandling och öppenhet.

c) Ändring av reglerna under pågående upphandling

3.29 I flera fall som underställts kommissionen har upphandlande enheter vid upphandlingar, vars värde överstiger de tröskelvärden som anges i direktiven, agerat eller fattat beslut som står i strid mot gemenskapsrätten, även om regeln som skall följas eller förbudet inte uttryckligen nämns i direktiven. Det handlar till exempel om väsentliga ändringar som görs i anbudsspecifikationerna under pågående upphandling. Sålunda hade en upphandlande enhet ändrat platsen för byggnationen samtidigt som den fortsatte upphandlingsförfarandet. I ett annat fall hade den upphandlande enheten slopat en viktig del av de arbeten som ursprungligen hade planerats. Ännu ett annat ärende rörde ändringen av finansieringsvillkoren. Kommissionen hävdade att sådana ändringar var väsentliga och borde ha medfört att pågående upphandling upphävts och att en ny upphandling

¹⁶ KOM(95)601 slutl., 29.11.95.

skulle ha gjorts genom publicering av ett nytt meddelande om upphandling. I vissa fall har ett annat problem uppdagats, nämligen användningen av förhandling med en eller flera anbudssökande vid öppen eller selektiv upphandling. Kommissionen hävdade att sådan förhandling inte är tillåtlig då den strider mot likabehandlingsprincipen. Det bör påpekas att de tolkningar som kommissionen gjort har bekräftats av domstolens rättspraxis¹⁷. För sådana situationer gäller även de synpunkter som utvecklats ovan i fråga om koncessioner och kontrakt som ligger under tröskelvärdena. Även om dessa situationer inte regleras av direktiven, lyder de dock under de allmänna gemenskapsrättsliga principerna.

C. Preliminära slutsatser

3.30 Ovannämnda exempel visar att tillämpningen av gemenskapsreglerna i medlemsstaterna fortfarande inte är konsekvent. Det är sålunda nödvändigt att i än högre grad förklara och förtydliga gällande regler. Kommissionen anser därför att det är dags att förtydliga vissa av de punkter som tidigare nämnts. Detta kan ske genom tolkningsmeddelanden och/eller riktlinjer, utan att därför andra lämpliga sätt eller nya bestämmelser utesluts.

3.31 Den ovanbeskrivna situationen är klart otillfredsställande eftersom strävandena att uppnå ett fullständigt och korrekt införlivande av direktiven skulle vara meningslösa om de inte tillämpas på rätt sätt i praktiken. Kommissionen är fast besluten att inte förhålla sig passiv framför dessa problem. I denna grönbok (och särskilt detta och följande kapitel) övervägs några möjligheter att uppnå en bättre tillämpning av bestämmelserna om offentlig upphandling. För kommissionen är det viktigt att få veta om de sektorer som berörs anser att dessa möjligheter kan ge tillfredsställande lösningar på de problem som nämnts ovan eller om det finns andra tänkbara lösningar.

IV. Kontroll av tillämpningen av gemenskapsreglerna om offentlig upphandling

3.32 För att komma till rätta med problemen i fråga om införlivning och tillämpning av gemenskapsrätten och för att nå de eftersträfvade målen är det absolut nödvändigt att alla berörda parter fullgör sina uppgifter och vidtar lämpliga åtgärder, först och främst vad avser system för övervakning och tillsyn av upphandlande enheters tillvägagångssätt och snabba medel för att återupprätta den rättsliga efterlevnaden. Sådana system och medel finns redan både på gemenskapsnivå och nationell nivå, men bör dock förstärkas.

3.33 Medlemsstaterna och Europeiska kommissionen bör ta sitt ansvar. Medlemsstaterna bör tillse att de skyldigheter som följer av gemenskapslagstiftningen fullgörs, i synnerhet genom kontroll och sanktioner, som är effektiva i praktiken och har avskräckande verkan (artikel 5 i Romfördraget). Kommissionen bör å sin sida, enligt artikel 155 i Romfördraget, övervaka att medlemsstaterna respekterar och fullföljer ovannämnda skyldigheter, inte bara genom att ta hänsyn till lagens bokstav, utan även till den mening som lagen har. Genomförandeåtgärderna bör förbättra efterlevnaden av bestämmelserna och befästa leverantörers förtroende för att systemet fungerar väl.

¹⁷ Se domarna *Kommissionen mot Danmark* av den 22.6.1993 i mål C-243/89, REG 1993- I, s.3385, och *Kommissionen mot Belgien* av den 25.4.1996 i mål C-87/94, ännu inte publicerad.

A. “Rättsmedelsdirektiven”

3.34 Granskning av leverantörers sätt att reagera är självfallet det bästa sättet att försäkra sig om att upphandlande enheter genomför sina upphandlingar i öppen konkurrens. Leverantörerna är bäst placerade för att konstatera om de regler som gäller för offentlig upphandling följs eller ej och kan i förekommande fall snabbt meddela inköpsorganen i händelse av överträdelse. Ibland rättas överträdelser till omedelbart efter att de anmälts till den upphandlande enheten. I andra fall kan formella rättsmedel användas, inklusive domstolsförfarande.

3.35 Genom införandet av “rättsmedelsdirektiven” har leverantörerna, i händelse av överträdelse av direktivens bestämmelser, möjlighet att hos varje medlemsstat begära prövning i nationell instans med domstols ställning- eller instans mot vars avgöranden rättsmedel finns. Enligt “rättsmedelsdirektiven” skall vederbörande prövningsorgan ha behörighet att förordna om interimistiska åtgärder (exempelvis för att avbryta en pågående upphandling) och att uttala sig huruvida upphandlingar står i överensstämmelse med bestämmelserna, samt i förekommande fall, upphäva eller säkerställa upphävandet av olagliga beslut. Nämnade prövningsorgan skall också ha behörighet att besluta om att vissa villkor i anbudsinfordran skall undanröjas och, i förekommande fall, bevilja skadestånd. Genom bredden i de medel som ställs till leverantörernas förfogande, borde utnyttjande av dem vara det effektivaste sättet att säkerställa de rättigheter, som deltagare i offentlig upphandling har.

3.36 Leverantörerna skall ha tillgång till all nödvändig information om de rättigheter som “rättsmedelsdirektiven” ger dem när det gäller upphandlingar som genomförs i andra medlemsstater. Kommissionen kommer att publicera vägledningar för att informera leverantörer om möjliga rättsmedel i händelse av eventuell överträdelse av bestämmelserna i en annan medlemsstat, inklusive tillgängliga förfaranden, hur man använder sig av dem och eventuella rättigheter till gottgörelse till leverantörer som lidit skada. I detta sammanhang bör hänvisas till de nya möjligheter som EG-domstolens rättspraxis erbjuder i händelse av skada som enskild lidit till följd av att medlemsstat brutit mot gemenskapsrätten (se punkt 3.8).

B. Lämpliga påföljder

3.37 Ett viktigt inslag i upprättandet av ett regelverk för offentlig upphandling är fastställandet av lämpliga påföljder. I sitt meddelande till rådet och Europaparlamentet om påföljders roll¹⁸, framhöll kommissionen offentlig upphandling som ett av de områden där möjligheten att införa ett gemensamt sanktionssystem kan övervägas för att bibehålla lagstiftningens integritet, eftersom skillnader i påföljd mellan olika medlemsstater i händelse av överträdelse av gemenskapsrätten skulle kunna äventyra denna politikens effektivitet. Å sin sida erkände rådet också betydelsen av denna fråga i sin resolution av den 29 juni 1995 om sanktioner som skall tillämpas vid överträdelse av gemenskapsrätten¹⁹. Rådet uppmanade kommissionen att se till att gemenskapslagstiftningen inklusive sanktioner genomförs på ett effektivt sätt och att, i förekommande fall, inkludera bestämmelser om påföljder i kommande förslag. Dessutom uppmanade rådet medlemsstaterna att aktivt stödja gemenskapens åtgärder på detta område.

¹⁸ KOM(95) 162 slutl, 3.5.95.

¹⁹ EGT nr C188, 22.7.1995, s. 1.

3.38 Kommissionen uttrycker oro över det faktum att tillämpningen av "rättsmedelsdirektiven" i praktiken varierar avsevärt från en medlemsstat till en annan och ibland till och med inom en och samma medlemsstat. Kommissionens uppmärksamhet har också riktats på de stora skillnader som finns mellan medlemsstaterna bl. a. i fråga om den sökandes bevisskyldighet för skadan när det gäller att få ersättning, liksom i fråga om storleken på de skadeståndsbelopp som beviljas. I vissa fall har domstolarna endast tillerkänt vederbörande ett belopp av symboliskt värde. I andra fall har klagande tillerkänts belopp motsvarande kostnaderna för att förbereda anbud (dessa kostnader kan vara omfattande, men gottgörelsen för dem utgör inte på något sätt en full ersättning för den skada som den sökande lidit genom att inte erhålla kontraktet). Kommissionen anmodar medlemsstaterna och övriga berörda parter att ge sina synpunkter på hur effektiv den prövning som finns i medlemsstaterna är, och föra fram alla eventuella diskrepanser mellan de sanktioner som tillämpas. Kommissionen önskar synpunkter på förslaget att införa en skyldighet att i alla händelser säkerställa full ersättning för den lidna skadan och önskar därutöver synpunkter på förslaget om beviljande av ett avhållande skadeståndsbelopp, gående utöver den lidna skadan. Är sådana åtgärder önskvärda?

C Klagomål

a) på gemenskapsnivå

3.39 I sin egenskap av fördragets väktare, handlägger kommissionen de klagomål som inges av leverantörer som anser sig ha lidit skada och vinnlägger sig om att nå en lösning på de problem som tas upp. Ett stort antal ärenden har sålunda lösts tack vare kommissionens ingripande utan att den haft behov av att föra ärendet vidare till domstolen. Men i de fall då kommissionen befinner sig i den situationen att den måste väcka talan i domstolen visar erfarenheten att förfarandet enligt artikel 169 i Romfördraget inte kan garantera en snabb och effektiv rättelse. Samtidigt som kommissionen åtagit sig att påskynda sina interna förfaranden kan de olika stadierna i förfarandet enligt artikel 169 som leder till domstolens avgörande (dessa stadier avser i första hand att sända en formell underrättelse till den berörda medlemsstatens myndigheter och i andra hand avgivandet av ett motiverat yttrande) pågå upp till tre år och i vissa fall ännu längre, med anledning bl. a. av att det kan vara svårt att i tid få tag i nödvändig information. På upphandlingsområdet är det ofta risk för att så långdragna förfaranden blir ineffektiva.

3.40 Såsom kommissionen angivit det i sitt meddelande inför regeringskonferensen "Att stärka den politiska unionen och förbereda utvidgningen" anser den att medlen för att säkerställa tillämpningen av gemenskapsrätten borde göras mer effektiva, bland annat när det gäller den inre marknaden. Kommissionen anser vidare att domstolens roll bör förstärkas i synnerhet vad gäller verkställandet av dess domar.

3.41 I detta sammanhang anser vissa kommentatorer att olika möjligheter bör utforskas för att nå dessa mål. En av dessa möjligheter skulle kunna bestå i att ge kommissionen mer effektiva utredningsbefogenheter än de som den nu förfogar över, som avsevärt begränsar effektiviteten och snabbheten hos kommissionens insatser i fråga om offentlig upphandling. Det system som grundas på förordning (EEG) nr 17/62 om konkurrens skulle kunna utgöra ett lämpligt exempel på ett sådant tillvägagångssätt. På samma sätt har vissa observatörer övervägt att utsträcka de förfaranden och kontrollmöjligheter som anges i förordning (Euratom, EG) nr 2185/96²⁰ om skydd av EG:s finansiella intressen till att omfatta all offentlig upphandling. Dessa bestämmelser är nämligen tillämpliga på offentlig upphandling som genomförs med stöd av gemenskapsmedel såsom t. ex. upphandlingar inom ramen för de transeuropeiska näten (TEN), strukturfonderna och sammanhållningsfonden eller upphandlingar som görs med tredje land (se kapitel 5).

²⁰ EGT av den 15.11.1996.

b) På nationell nivå

3.42 Kommissionen förfogar varken över de resurser eller den information som är nödvändiga för att kunna avslöja eller lösa varje överträdelse av gemenskapsbestämmelserna inom hela Europeiska unionen. Av praktiska skäl borde de problem som leverantörerna möter i de flesta fall lösas på nationell nivå. Det är dock självklart att kommissionen inte kommer att tveka att ingripa var gång som det blir nödvändigt för att bibehålla gemenskapsrättens integritet i fråga om offentlig upphandling. Kommissionen bekräftar också sin beslutsamhet att till fullo spela sin roll i tillämpningen av lagstiftningen, i synnerhet när det gäller att lösa ärenden som äventyrar viktiga ekonomiska intressen och/eller rör viktiga juridiska frågor.

3.43 Kommissionens vilja att lägga tonvikten på fullständig och effektiv tillämpning av reglerna om offentlig upphandling på nationell nivå har redan vunnit gehör i vissa medlemsstater. I Sverige, exempelvis, har en oberoende myndighet inrättats med uppgiften att utöva kontroll över enheternas upphandling. Erfarenheten visar att denna myndighet inte bara utreder klagomål utan att den också har den förtjänsten att den bara genom att finnas till förhindrar uppkomsten av situationer som utmynnar i klagomål och minskar därför den potentiella belastningen på nationella domstolar och gemenskapens institutioner. Med sikte på en förbättring av kontrollen av tillämpningen av bestämmelserna på nationell nivå kunde det vara av intresse att detta exempel följs i andra medlemsstater.

3.44 För att vara effektiva (och kända som sådana) bör myndigheter av den här typen verkligen vara oberoende och ha befogenhet att ålägga inköpsorganen att rätta till varje fel som begås i ett upphandlingsförfarande. Deras eventuella bidrag bör dock i första hand inte värderas i form av upptäckta fel utan i de förbättringar av upphandlingsförfarandena som de har givit upphov till. Dessa myndigheter skulle kunna spela en framträdande roll för att förbättra upphandlingssystemen. De skulle kunna ge råd till inköpsorganen, granska upphandlingsrutinerna för att se om de är effektiva och se till att det finns ett system med obligatoriska intyg som gör det möjligt för medlemsstaterna att förse kommissionen med alla nödvändiga statistiska uppgifter. Dessutom skulle det kunna vara angeläget att anordna ett regelbundet informationsutbyte mellan likartade organ. Ett ständigt administrativt nätverk skulle på så sätt bildas mellan medlemsstaterna. Inrättandet av sådana myndigheter kan inte skada det nuvarande fördelningssystemet i fråga om befogenheter, vare sig det rör sig om kommissionens befogenheter som fördragets väktare eller de nationella domstolarna som bl. a. genom "rättsmedelsdirektiven" har ansvaret för att skydda företagens rättigheter. Varje eventuell konflikt som kan uppstå mellan kommissionen och dessa myndigheter borde lösas av domstolen som enligt artikel 164 i Romfördraget säkerställer att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av gemenskapsrätten.

3.45 Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att överväga om en sådan oberoende myndighet bör inrättas eller utses. Kommissionen anser att befintliga organ i vissa fall torde kunna fylla denna funktion. De uppgifter som en oberoende myndighet av ovannämnda karaktär skulle fullgöra faller i själva verket inom ramen för de uppgifter som revisionsrätten i medlemsstaterna har, eller en likvärdig myndighet, som verkligen och obestriddligen är oberoende. Kommissionen kommer att vara särskilt uppmärksam på alla berörda parter reaktioner på idén att utse nationella oberoende myndigheter för offentlig upphandling. Kommissionen uppmanar varje intresserad medlemsstat att starta ett pilotprojekt för att fastställa huruvida ett sådant system är genomförbart.

D Andra sätt att bilägga tvister

a) Granskning

3.46 I samband med undersökningen av de åtgärder som skulle kunna säkerställa bättre tillämpning av gällande bestämmelser anser kommissionen att man i högre grad bör utnyttja de två förfarandena för granskning respektive medling som redan finns angivna i "rättsmedelsdirektiven" för försörjningssektorerna men som hittills inte har använts.

3.47 De upphandlande enheter som tillämpar de bästa rutinerna för upphandling och sunda interna förfaranden har största möjlighet att dra fördel av gällande gemenskapsordning. Detta är orsaken till att "rättsmedelsdirektiven" för försörjningssektorerna anger skapandet av ett granskningssystem. Inom denna ram kan upphandlande enheter låta sina rutiner för upphandling undersökas av en oberoende granskare med uppgift att kontrollera om dessa överensstämmer med direktivet och syftar till ett rationellt utnyttjande av allmänna medel. I likhet med en finansiell kontroll genomförs denna granskning av ett oberoende organ som är kvalificerat och godkänt för detta. Det "rättsmedelsdirektiv" som gäller för de klassiska sektorerna innehåller inga liknande bestämmelser.

3.48 För att erhålla ett intyg om goda upphandlingsrutiner måste de upphandlande enheterna kunna visa att de tillämpar förfaranden som, med hänsyn till vunen erfarenhet, överensstämmer med bestämmelserna. Om granskningen av det som har förekommit tidigare inte ger några absoluta garantier vad gäller framtida upphandlingar ger den dock den upphandlande enheten visst förtroende för att den använder korrekta förfaranden. Publiceringen av intyget i Europeiska gemenskapernas officiella tidning kan bidra till att övertyga potentiella leverantörer, att det är värt att lämna anbud eftersom den upphandlande enheten har kunnat visa, att den använder sig av öppna och konkurrensbaserade upphandlingsförfaranden. De upphandlande enheter som godkänner föreskrivna standard och följer dessa torde sålunda kunna få ett större urval av leverantörer och konkurrenskraftigare anbud och på så sätt erhålla bästa möjliga kvalitet för priset.

3.49 I enlighet med det mandat som kommissionen har givit de europeiska standardiseringsorganen CEN och CENELEC, antogs en europeisk standard för ackreditering av fysisk eller juridisk person i juni 1995²¹. Medlemsstaterna måste nu vidta nödvändiga åtgärder för att utse granskare av upphandlingsrutiner så att dessa kan påbörja arbetet. Kommissionen är mycket angelägen om att upphandlande enheter inom försörjningssektorerna begär granskning. Med hänsyn till de fördelar som granskningssystemet medför anser kommissionen dessutom att det skulle vara bra om dessa bestämmelser också gällde för upphandlande enheter utanför försörjningssektorerna och välkomnar en debatt i denna fråga. Samtidigt överväger den, som en prioritet, att tillämpa ett granskningssystem på de upphandlande enheter som gör upphandlingar som delvis finansieras av gemenskapsmedel (se kapitel 5 nedan).

b) Medling

3.50 Det är alltid bäst om tvister kan lösas i godo. I "rättsmedelsdirektivet" för försörjningssektorerna fastställs i detta sammanhang ett medlingsförfarande enligt vilket leverantörerna och de upphandlande enheterna kan komma överens om att utreda och lösa tvister som uppkommer mellan dem i fråga om tillämpning av gemenskapsrätten genom att vädja till en oberoende medlare. Under de tre år som detta förfarande har funnits har det dock aldrig utnyttjats.

²¹ Standard EN 45503, publicerad av CEN/CENELEC den 24.1.1996.

Detta kan delvis förklaras av brist på information bland leverantörer och upphandlande enheter om hur förfarandet fungerar. Kommissionen önskar en debatt med deltagande av medlemsstaterna, erfarna medlare, upphandlande enheter och företag om hur medlingsförfarandet kan förbättras och hur det kan göras mer tillgängligt och användbart.

V. Frågor

1. Har ni några synpunkter på hur effektivt medlemsstaterna har införlivat direktiven? Vilka är enligt er åsikt orsakerna till svårigheter vid införlivandet som medlemsstaterna har stött på?
2. Instämmer ni i den lista över tillämpningsproblem med gemenskapslagstiftningen som ovan lagts fram? Bör andra typer av felaktig tillämpning nämnas? Anser ni att det finns andra orsaker till de problem som uppstått än de som ovan nämnts ?
3. På vilka punkter skulle enligt er åsikt tolkningsmeddelanden eller riktlinjer vara av värde för att bättre förklara och förtydliga gällande regler?
4. Hur effektiva är de rättsmedel som finns i medlemsstaterna? Har ni konstaterat några skillnader i tillämpning av rättsmedel och påföljder inom en och samma medlemsstat och mellan olika medlemsstater som kan påverka hur väl den inre marknaden fungerar på detta område? Om detta är fallet, bör åtgärder vidtas?
5. Skulle skadestånd som går utöver själva den lidna skadan vara av värde?
6. Anser ni att kommissionen, för att på ett effektivare och snabbare sätt skall kunna övervaka att gemenskapsrätten efterlevs, borde förfoga över effektivare utredningsbefogenheter än dem som den har för närvarande, liknande de som anges i förordning nr 17/62 i fråga om konkurrens?
7. Skulle inrättandet av en oberoende kontrollmyndighet i varje medlemsstat kunna förbättra upphandlingssystemen och gynna ett effektivt genomförande av reglerna? Bör kommissionen på gemenskapsnivå skapa samarbetsmekanismer mellan sådana oberoende myndigheter som kan verka för en enhetlig tillämpning av upphandlingsreglerna och för ett mera rättvist tillträde till offentliga upphandlingsmarknader?
8. Instämmer ni att det vore lämpligt att uppmana till användning av granskningsystemet såsom ett effektivt sätt att garantera goda upphandlingsrutiner? Bör granskningen utsträckas till att omfatta upphandlande enheter utanför försörjningssektorerna? Om svaret är ja, hur kan detta lämpligast ske (skulle det exempelvis kunna göras på frivillig basis)?
9. Vad tror ni det beror på att det medlingsförfarandet som anges i "rättsmedelsdirektivet" för försörjningssektorerna ännu inte har utnyttjats?

4. ATT FÖRBÄTTRA TILLTRÄDET TILL OFFENTLIGA UPPHANDLINGSMARKNADER

MARKNADSBEVAKNING, INFORMATION, UTBILDNING OCH ELEKTRONISK UPPHANDLING

När nu regelverket finns på plats bör upphandlande enheter och leverantörer utnyttja de möjligheter som detta regelverk erbjuder och dra maximala fördelar av den. Genom marknadsbevakning insamlas de upplysningar som behövs för att utvärdera de ekonomiska följderna som gällande ordning har samtidigt som leverantörer får möjlighet att analysera de särdrag som efterfrågan på upphandlingsområdet i hela unionen uppvisar. Å andra sidan är denna bevakning nödvändig för att kommissionen skall kunna kontrollera tillämpningen av bestämmelserna på ett sammanhängande sätt. Information och utbildning kan på ett avgörande sätt bidra till att garantera optimala förutsättningar, i fråga om effektivitet och kostnad, vid offentlig upphandling. Det kan dock konstateras att många offentliga inköpare synes sakna mer ingående kunskaper om sina juridiska skyldigheter och att leverantörer, i synnerhet små och medelstora företag, ofta synes vara omedvetna om marknadens potential. Det är just på dessa nivåer som de möjligheter som utbildning och information ger till fullo bör utnyttjas. Tack vare utbildning kan gamla tänke- och handlingssätt ändras för att öppnas mot en kultur som, i fråga om offentlig upphandling, tillämpar såväl insyn och öppenhet vid val av leverantör som de mest högställda affärsmässiga kriterier. Information är livsnerven i effektiv upphandling: om kvaliteten på informationen förbättras blir det lättare både för upphandlande enheter och leverantörer att utnyttja de möjligheter som står till buds. Om man blickar framåt torde utvecklingen av elektronisk upphandling kunna leda till ökad öppenhet och förbättra tillträdet till de offentliga upphandlingsmarknaderna.

I. Bevakningen av offentlig upphandling

4.1 Kontrollen av den korrekta tillämpningen av gällande regler bör kompletteras med en ständig bevakning av den offentliga upphandlingen så att man får fördjupad kunskap om de ekonomiska realiteter som ligger bakom offentlig upphandling. I själva verket tillämpas gemenskapens relativt homogena regelverk på alltmer heterogena marknader. Bevakning är särskilt nödvändig när det gäller upphandling av tjänster, eftersom denna endast sedan en kort tid tillbaka omfattas av gemenskapens bestämmelser. En sådan bevakning skulle till exempel kunna inriktas på regelbunden insamling av information om klassificeringen av dessa upphandlingar enligt bilagorna IA och IB till direktiv 92/50/EEG och om de upphandlande enheternas agerande på detta område. För att det skall bli möjligt att bedöma de ekonomiska följderna av gemenskapsbestämmelserna om offentlig upphandling kommer att behövas, dels en analys av konkurrenssituationen och av de priser som de upphandlande enheterna har betalat, dels en bättre kunskap av efterfrågesidans storlek och struktur och leverantörssidans behov av information. På denna grundval blir det möjligt att bedöma i vilken utsträckning det aktuella upphandlingssystemet motsvarar upphandlande enheters och leverantörers behov.

4.2 Kommissionen har för avsikt att skapa ett bevakningssystem för att kunna värdera den offentliga upphandlingens ekonomiska följder och undersöker för närvarande hur de uppgifter som insamlas från olika källor (den dagliga bulletinen över anbudsinfordringar -TED, Eurostat) optimalt kan utnyttjas i detta syfte. I konkreta termer bör denna bevakning utmynna i prisindikationer för en representativ korg av varor som upphandlas av enheter som omfattas av gemenskapsreglerna. Som tidigare nämnts är det endast genom att välja de mest kvalificerade och konkurrenskraftiga leverantörerna som de upphandlande enheterna kan erbjuda allmänheten bästa service.

4.3 Kommissionen bekräftar sitt åtagande, att i enlighet med de principer som fastställs i Romfördraget, ständigt övervaka att gemenskapsdirektiven efterlevs. Den ekonomiska bevakningen bör i detta hänseende också möjliggöra marknadsanalyser inom vissa, särskilda sektorer i samtliga medlemsstater. Kommissionen kommer på så sätt att systematiskt kunna ringa in problemsektorerna och utöva sin kontroll på ett mer sammanhängande sätt än genom att begränsa sig till att reagera på individuella klagomål. Databaser (inklusive den dagliga bulletinen över anbudsinfordringar - TED) är värdefulla instrument för insamling, analys och spridning av information och kan spela en stor roll i kontrollen av tillämpningen av rätten. Ett system med regelbundna kontroller som syftar till att upptäcka de mest betecknande fallen av underlåtenhet att publicera ett upphandlingsmeddelande har också införts. På grund av den enorma mängd upphandlingar som görs (liksom antalet och mångfalden offentliga inköpsorgan) kan kommissionen dock inte ensam genomföra en detaljerad bevakning. Detta är i högsta grad fallet när det rör sig om att kontrollera om de offentliga inköpsorganen verkligen publicerar information om all relevant upphandling. Mot denna bakgrund är kommissionen intresserad av alla förslag till förbättringar av bevakningen av upphandlingsförfaranden både på gemenskapsnivå och nationell nivå. Den skulle också vilja ta del av synpunkter på lämpligheten av en ny översyn av frågan om det europeiska observationsorganets funktion. Detta organ skapades inom ramen för den rådgivande kommittén för offentlig upphandling för att övervaka att de upphandlande enheterna i medlemsstaterna på ett korrekt sätt tillämpar reglerna om offentlig upphandling, men den har ännu inte nått sin fulla funktion. Organet har likväl aldrig varit avsett att utvecklas till ett kontor eller en byrå för tekniskt bistånd. Idén att införa korsvisa kontrollförfaranden skulle också kunna utnyttjas i detta sammanhang.

II. Information

4.4 Information, vare sig den handlar om gällande regelverk eller om olika typer av upphandlingar eller om de oegentligheter eller funktionsbrister som konstaterats, är nyckeln till en sund och effektiv upphandling som ger valuta för pengarna.

a) Ökad läsbarhet och förbättrade möjligheter att överblicka regelverket

4.5 Det är väsentligt att strävandena att förbättra upphandlingsrutinerna stöds av framsteg i fråga om öppenhet och spridning av information. Kommissionen har redan vidtagit ett antal åtgärder för att både kvalitativt och kvantitativt förbättra information om gemenskapens regler som ger leverantörer rättigheter och innebär skyldigheter för upphandlande enheter. Trots att gemenskapsdirektiven om offentlig upphandling samlats och publicerats i en enda volym, skulle det vara lättare att förstå själva bestämmelserna om varje direktiv blev föremål för en kodifiering som sammanförde alla regler om offentlig upphandling, som gäller för varje särskild sektor. När det gäller upphandling av varor och bygg-och anläggningsarbeten, liksom upphandling inom försörjningssektorerna, har antagandet av direktiven 93/36/EEG, 93/37/EEG och 93/38/EEG gjort

det möjligt att uppnå formell kodifiering. Det är dock inte säkert att en sådan formell kodifiering kan göras var gång som ett direktiv om offentlig upphandling ändras: Där det inte är möjligt bör andra åtgärder övervägas.

4.6 För att öka begripligheten i reglerna om offentlig upphandling har kommissionen utfäst sig att ge ut ett antal "vade-mecum" (tolkningsmeddelanden) som kommer att förklara och förtydliga frågor gällande tillämpningen av direktiven. Vissa av dessa "vade-mecum" kommer att vara uppdateringar av den som gavs ut första gången 1987 (direktiven om varor och bygg- och anläggningsarbeten). Andra kommer att innehålla liknande texter relaterade till tjänsteupphandlingsdirektivet och direktivet inom försörjningssektorerna. Kommissionen bekräftar att den avser att ge ut informationsvägledning om nationella prövningsförfaranden och de medel som står till leverantörernas förfogande för att hävda deras rättigheter.

b) Spridning av meddelanden om upphandling

4.7 Lika viktigt som att ge information som förtydligar gällande regelverk är att se till att leverantörer förfogar över den information och de data som är nödvändiga för att kunna lämna in anbud. För att kunna utnyttja de möjligheter som offentlig upphandling erbjuder är det väsentligt att tillförlitliga och lätt tillgängliga uppgifter står till buds. När mer än 130 000 meddelanden om upphandling publiceras varje år i tillägget S till Europeiska gemenskapernas officiella tidning är det inte lätt för leverantörer att bland alla dessa välja ut de anbudsinfordringar som kan vara av intresse för dem. Kommissionen är medveten om att det är svårt att sprida en sådan mängd information på ett öppet sätt genom den tryckta upplagan av tillägget till EGT. En omläggning av publiceringssystemet för att kunna undvara den tryckta utgåvan övervägs på sikt.

4.8 Kommissionen har redan genomfört en marknadsstudie bland prenumeranterna på tillägget till EGT och databasen TED för att få en mer exakt uppfattning om hur innehållet i och utformningen av informationen kan förbättras. Studien visade att endast en liten del av prenumeranterna föredrar de nuvarande publiceringssätten framför andra möjligheter. Flertalet prenumeranter skulle föredra att informationen fanns tillgänglig på World Wide Web eller CD-ROM med sökmöjligheter. Abonnemang på ett urval av tillägget är även tänkbara, så att användarna endast erhåller information om de upphandlingar som är av särskilt intresse för dem. Även om sådana förbättringar väntas göra upphandlingen mer öppen för företagen bör man vara ännu mer ambitiös och sträva efter att tillgången till information underlättas i takt med varje framsteg inom tekniken.

4.9 Idag är dessutom själva kvaliteten på upphandlingsmeddelandena ett vanligt problem. Trots att flera direktiv påbjuder att upphandlingens art skall beskrivas genom användning av CPA-nomenklaturen (klassificering av produkter efter näringsgren) eller CPC-nomenklaturen (Förenta nationernas centrala produktklassificering) är det få upphandlande enheter som använder sig av dem. Detta får kostsamma följder för de europeiska skattebetalarna. Kommissionen har utarbetat en gemensam upphandlingsordlista (CPV) i form av en förteckning över koder enligt samma modell som CPA men anpassad till den offentliga upphandlingens särskilda behov. En reviderad version av CPV gavs nyligen ut²² tillsammans med en rekommendation²³ till upphandlande enheter att använda denna ordlista så att syftet med upphandlingen kan fastställas på sakkunnig nivå i CPV:s termer. Om samtliga upphandlande enheter använde CPV skulle upphandlingsförfarandena inom unionen bli mer öppna och skattebetalarna skulle dra nytta av betydande besparingar eftersom publiceringsförfarandet skulle förenklas, i synnerhet vad gäller översättning till unionens 11

²² EGT nr S169, 03.9.1996.

²³ EGT nr L222, 03.9.1996.

officiella språk. Kommissionen skulle i detta avseende vilja ta del av berörda parter synpunkter på det lämpliga i att införa en skyldighet att använda CPV. Ett alternativ vore att de upphandlande enheter som inte använder CPV och de standardiserade elektroniska blanketterna för att beskriva syftet med sina upphandlingar, faktureras ett belopp i proportion till de tilläggskostnader som behandlingen av deras upphandlingsmeddelanden medför.

III. Utbildning

4.10 En ändring av de traditionella upphandlingsrutinerna kommer endast att ske om man lyckas utveckla den administrativa kulturen genom att frigöra den från alltför nära kontakter med inhemska leverantörer. Så skapas en miljö som är öppen och verkligen affärsmässig och i vilken andra anbudsgivare kan delta och där den främsta motiveringen är att erhålla bästa möjliga förhållande mellan kvalitet och pris. Det är inte omöjligt att det bästa -och samtidigt det billigaste- sättet att åstadkomma en sådan omvandling är att prioritera utbildning gällande regler och rutiner om offentlig upphandling. Vissa regeringar synes dock anse att detta skulle vara en dyrbar lyx och de budgetar som används för denna typ av utbildning är de första som får lida i tider av budgettätstramning. De nya teknikerna inom offentlig upphandling, till exempel elektronisk anbudsinfordran och elektronisk upphandling, kommer endast att ge hela sin potential, i fråga om effektivitet och kostnadsminskning, på villkor att de behärskas av dem som svarar för upphandlingen.

4.11 Uppmuntrande tecken på förändring är synbara. De aktuella diskussionerna om förbättring av den europeiska konkurrenskraften betonar alltmer vikten av fortbildning och tillämpning av förvärvade kunskaper. Inom offentlig upphandling förutsätter detta att ännu större ansträngningar görs för att säkerställa grundlig och systematisk utbildning av den berörda personalen i syfte att ge den de nödvändiga verktygen för en effektiv upphandling.

4.12 Oavsett hur brådskande behoven är, vore det missledande att tro att väl förankrade traditionella rutiner kan ändras från en dag till en annan. För att kunna genomföra en optimal politik i fråga om offentlig upphandling måste man vara fullt medveten om vad som verkligen menas med att sträva efter största möjliga affärsmässighet. Därför anser kommissionen att det är dags att vidta åtgärder för att stimulera utbildning av dem som svarar för offentlig upphandling för att ge dem nya utvecklingsbara kunskaper och hjälpa dem att bättre förstå den nya roll som de kommer att spela. Om man vill framkalla verklig förändring bör man dock genomföra ett program som garanterar att denna utbildning sprids inom hela gemenskapen och fokuseras på att lära ut de bästa upphandlingsrutinerna och inte begränsas till en enda punktinsats. Tillämpning av informationsteknologi på upphandlingsområdet och informationsutbyte om bra rutiner skulle till exempel kunna inkluderas. För att ett sådant program skall kunna utarbetas krävs deltagande från kommissionen, medlemsstaterna, nationella organ inom sektorn, företag, universitet och andra berörda.

IV. Elektronisk upphandling

4.13 De nuvarande upphandlingsförfarandena bygger på traditionella administrativa rutiner och kommunikationsmedel: det rör sig huvudsakligen om ett system med anmälan/spridning av meddelanden och inlämnande av anbud i skriftlig form. Men tack vare framstegen inom datateknik och telekommunikationer är det inte längre nödvändigt att förfara som tidigare. Det är dags att inrikta gemenskapens politik för offentlig upphandling mot framtiden och dra fördel av alla de möjligheter som framstegen inom informationstekniken erbjuder. På kort sikt kommer dessa nya tekniker att göra det möjligt att införa elektronisk överföring av meddelanden om upphandling och spridning av information till leverantörerna. På längre sikt torde telekommunikationer och datasystem medföra revolutionerande omvandlingar av den offentliga upphandlingen. Man kan tänka sig en "elektronisk marknad" där leverantörerna i elektroniska kataloger visar upp sortiment och priser så att inköpsorganen kan jämföra priser och villkor, innan de beställer de eftersökta varorna till fördelaktigaste pris. När allt kommer omkring tjänar alla inom offentlig upphandling på denna form av spridning. Elektronisk upphandling kommer att ge större insyn och vara mer öppen för dialog med leverantörerna och mycket mer effektivt än det nuvarande pappersbaserade systemet.

4.14 Europeiska unionen kan inte tillåta sig några förseningar på detta område. Bland rekommendationerna i Bangemann-gruppens rapport²⁴ till Europeiska rådet återfanns offentlig upphandling bland de områden som prioriterades när det gällde tillämpning av informationsteknologi inom den offentliga sektorn. I rapporten föreslogs som mål att minst 10 % av alla upphandlade enheter borde tillämpa elektronisk upphandlingsförfaranden inom två till tre år. Två år efter det att denna rapport lades fram, är det uppenbart att ihärdiga insatser är nödvändiga på alla nivåer för att nå detta mål. Under G7-konferensen om informationssamhället 1995, uppmanade deltagarna den privata sektorn att vidta åtgärder på detta område och åtog sig att stödja dess insatser för att utveckla informationsnät och tillhandahålla nya tjänster med anknytning till information.

a) Den nuvarande situationen

4.15 På området för offentlig upphandling torde det vara lämpligast att införa informationsteknologi i fråga om överföring och spridning av meddelanden om upphandling. Enligt gemenskapsdirektiven är upphandlande enheter skyldiga att publicera meddelanden om upphandling i tillägget till Europeiska gemenskapernas tidning. Detta tillägg (S) består redan av mer än 300 sidor varje dag och förväntas bli ännu mer omfattande under de närmaste 12 månaderna. Det är därför föga överraskande att leverantörerna har vissa svårigheter att välja ut just de meddelanden som är av intresse för dem. Man måste helt enkelt göra det enklare och mer effektivt att använda systemet.

4.16 Stora framsteg har redan gjorts. Databasen TED infördes för tio år sedan och har nyligen uppdaterats genom införande av en mer användarvänlig programvara, och den gemensamma upphandlingsordlistan (CPV) och genom tillgång till Internet. Andra förbättringsförslag undersöks för närvarande²⁵.

²⁴ Europa och det globala informationssamhället - rekommendationer framlagda till Europeiska rådet i Korfu, Bryssel den 26 maj 1994.

²⁵ Se även punkterna 4.7 till 4.9.

b) Elektronisk anbudsinfördran

4.17 Med de nuvarande teknologierna flerdubblas möjligheterna till ökad öppenhet, minskade driftskostnader och förkortade tidsfrister. I detta syfte har kommissionen lanserat ett ambitiöst program kallat SIMAP ("Informationssystem för offentlig upphandling") som drar nytta av erfarenheten med TED och där flera olika projekt ingår. Det omedelbara målet är att öka kapaciteten i det nuvarande publiceringssystemet så att det utan problem kan svälja det ökande antalet upphandlingsmeddelanden som skall publiceras. SIMAP torde i själva verket göra det möjligt att lämna bättre information om anbudsinfördringar på kortare tid. Det rör sig om ett framsteg som förutom att det har blivit brådskande (med hänsyn till det snabbt ökande antalet publicerade meddelanden), är av avgörande betydelse om man vill förbättra öppenheten i upphandlingsförfarandena i Europa. SIMAP kan förbättra marknadsbevakning och -analys av offentlig upphandling. Dessutom erbjuder den möjligheten att utbyta en stor mängd av andra användbara uppgifter så att leverantörerna lättare kan identifiera de upphandlingar som är av intresse för dem.

4.18 Ett antal pilotprojekt har redan lanserats under SIMAP, med deltagande av ett begränsat antal offentliga inköpare och informationsleverantörer. Projekten avser huvudsakligen elektronisk överföring av offentliga inköparens meddelanden om upphandling till gemenskapernas officiella tidning och TED och tillhandahållande på nätet av information till leverantörer. Om dessa pilotprojekt blir framgångsrika -de första resultaten är uppmuntrande- så kan de i ett framtida skede utvecklas och ge upphov till ett högst användbart elektroniskt system för överföring och spridning av meddelanden om upphandling, som alla intresserade parter i unionen får tillträde till (genom en elektronisk brevlåda för meddelanden om offentlig upphandling som täcker hela gemenskapen).

4.19 Genom att använda detta system skulle upphandlande enheter kunna överföra sina meddelanden elektroniskt istället för på papper. En väsentlig fråga återstår dock att lösa, nämligen hur man skall gå från den tryckta upplagan till elektronisk överföring. De senaste ändringarna av lagtexterna har redan tillåtit vissa justeringar som syftar till att möjliggöra en elektronisk överföring av upphandlingsmeddelanden. Till en början och under flera år framåt kommer det pappersbaserade systemet och elektroniska att existera sida vid sida. Man måste nu bedöma om denna utveckling kan ske på frivillig basis eller om det vore lämpligt att ålägga offentliga inköpare en skyldighet att överföra sina meddelanden på elektronisk väg. I det senare fallet bör dessutom fastställas om en sådan skyldighet under en första tid endast skall omfatta central förvaltning och försörjningssektorerna innan den utsträcks till att omfatta alla. Elektronisk överföring av upphandlingsmeddelanden skulle också kunna göra det möjligt att förkorta tidsfristerna för spridning av informationen och kanske, på lång sikt, tidsfristerna för inlämnande av anbud. Kommissionen ber om synpunkter på denna fråga.

c) Elektronisk spridning av information

4.20 Med det ständigt ökande antalet upphandlingsmeddelanden som publiceras och den förbättrade tekniken för elektronisk publicering är det uppenbart att EGT S pappersupplaga på sikt kommer att ersättas av elektroniska upplagor. Den marknadsstudie som genomförts bland prenumeranterna bekräftade att flertalet skulle föredra att information fanns tillgänglig på World Wide Web och att många är intresserade av en CD-ROM. Ett CD-ROM projekt är redan föremål för en undersökning och det kan inte förnekas att vissa förbättringar av databasen TED, till exempel genom att det blir tillgängligt på Internet, skulle locka mer intresse.

4.21 För närvarande finns omkring 13 000 prenumeranter på tillägget till den officiella tidningen. Det kan framhållas att det här endast rör sig om en ringa andel av de leverantörer som är potentiellt intresserade. Elektroniska upplagor eller sådana som finns on-line bör alltså utformas, både för att locka nya prenumeranter och för att ersätta den tryckta upplagan som nuvarande prenumeranter erhåller men som blir allt mer besvärlig att använda.

4.22 När dessa ersättningssystem blir användbara och har accepterats av prenumeranterna, kan bestämmelserna som fastställer skyldigheten att publicera i pappersupplagan av tillägget till EGT komma att ändras genom införande av en hänvisning till elektroniska medel så att pappersupplagan gradvis kan överges i takt med att förfrågan faller.

4.23 På grundval av resultaten av marknadsstudien överväger kommissionen att ge ut endast korta sammandrag av upphandlingsmeddelandena i ett tillägg till EGT som blir betydligt tunnare, medan de kompletta uppgifterna kommer att finnas enbart i en databas. Denna blir dock även tillgänglig i form av en CD-ROM eller via Internet. Kommissionen undersöker också möjligheten att endast sammanställa databasversionen eller att lämna uppgifterna endast genom förmedling av tredje part som har utsetts för denna uppgift.

4.24 Kommissionen uppmanar alla intresserade parter, medlemsstater, upphandlande enheter och leverantörer att meddela sina reaktioner eller ge kommentarer till de olika alternativ som övervägs.

d) Ett helt elektroniskt upphandlingsförfarande.

4.25 De möjligheter som erbjuds av tekniken är långt mer omfattande än den relativt enkla tillämpning som gäller elektronisk överföring och spridning av upphandlingsmeddelanden. På lång sikt kommer framtidens datorisering av offentlig upphandling oundvikligen att leda till helt elektronisk upphandling. Elektroniska förfaranden torde kunna användas i allt större omfattning för att uppfylla de skyldigheter som för närvarande följer av direktiven (till exempel publiceringsskyldigheten) men torde också, på ett mycket mer genomgripande sätt, kunna utsträckas till samtliga övriga etapper i upphandlingsförfarandet och under avtalstiden. Ett system för elektronisk upphandling skulle sålunda kunna omfatta förmedling av förfrågningsunderlaget och inlämning av anbud, såväl som informationsutbyte under avtalstiden (inklusive fakturering och betalning). Observera dock, att till skillnad från publicering av upphandlingsmeddelanden, sådana tillämpningar inte direkt faller inom kommissionens kompetensområde. Dessa frågor överlämnas till upphandlande enheters och leverantörers fria affärsmässiga bedömning. Kommissionen avser självfallet att förbli nära knuten till utvecklandet av dessa tillämpningar, eftersom dessa med all säkerhet kommer att på ett avgörande sätt påverka gemenskapens regelverk på området för offentlig upphandling. Det finns dessutom stor risk för att inkompatibla nationella system skapar nya omfattande inre (och yttre) handelshinder.

4.26 Det system som skall införas måste vara så flexibelt att det kan möta den utmaning som den ständiga utvecklingen på upphandlingsområdet utgör. Eftersom upphandlingsdirektiven inte innehåller några bestämmelser som särskilt gäller användning av informationsteknologi torde gällande regler, närhelst är möjligt, tolkas på sådant sätt att deras tillämpning anpassas till eventuella innovationer på området. Fastän kommissionen utgår från att någon ändring av regelverket på området för offentlig upphandling inte kommer att föreslås, kan det inte uteslutas att teknisk utveckling på vissa områden, som inte ifrågasätter gällande regelverks grundläggande principer, emellertid gör det nödvändigt att lägga fram förslag om särskild lagstiftning. Elektronisk upphandling skulle kunna vara ett av dessa områden.

e) Erfarenheter utanför Europeiska unionen²⁶

4.27 Även om man inte med säkerhet kan säga något om hur informationsteknologierna kommer att integreras i offentlig upphandling under åren som kommer, kan man ändå åberopa några viktiga exempel. Den amerikanska administrationen har exempelvis anförtrott uppgiften att sprida information om upphandlingsmeddelanden åt ett dussintal privata för ändamålet särskilt godkända företag, som har utvecklat så kallade mervärdesnätverk (på engelska "value-added networks" eller VANs). Dessa nätverk lämnar uppgifter av hög kvalitet om upphandlingsmöjligheter i USA och i utlandet. Ett liknande deltagande från den privata sektorn kan konstateras i Kanada. Med hänsyn till det affärsmässiga värdet som uppgifter om offentlig upphandling har skulle den privata sektorn även i Europa kunna vara intresserad av deras spridning, även om språkmångfalden inom unionen skulle kunna utgöra en bromsande faktor i denna utveckling. I detta sammanhang skulle kommissionen välkomna varje uttryck för intresse från aktörer inom den privata sektorn. Man bör fundera på vilket sätt tillgänglig information om potentiella leverantörer av varor och tjänster kan förbättras, liksom på vilket sätt den privata sektorn kan stimuleras att tillhandahålla den nödvändiga infrastrukturen för elektronisk handel med upphandlande enheter. Detta kräver grundlig eftertanke från alla berörda parter sida, bl. a. för att fastställa villkoren för samarbete i syfte att skapa nödvändiga verktyg och tjänster.

4.28 Elektronisk upphandling är ett världsomspännande fenomen. Våra främsta affärspartners har redan inlett ambitiösa program för att utveckla elektroniskt integrerade sätt att inhämta information om upphandling och för att ge mera utrymme åt elektroniska upphandlingsförfaranden. Såsom många andra nya och spännande företeelser är denna utveckling löftesrik samtidigt som den även innebär hot. Bland de positiva möjligheterna kan bland annat nämnas den ökade tillgången till uppgifter om upphandling. Sofistikerad programvara gör det nu möjligt för leverantörer, oavsett var de befinner sig, att erhålla all önskad information genom att trycka på en knapp. När det gäller hot kan fruktas att inhemska politiska hänsynstaganden och andra nationella intressen utövar ett för stort tryck på regeringarna. Detta skulle kunna medföra att tekniskt inkompatibla system införs, som gör det svårare att kommunicera. Detta skulle göra det praktiskt omöjligt att skörda de förväntade fördelarna av elektronisk upphandling. Med stöd av kommissionen har Världshandelsorganisationens (WTO) kommitté för offentlig upphandling -som behandlar frågor som rör tillämpningen av avtalet om offentlig upphandling (GPA)- börjat undersöka frågan om tillämpning av informationsteknologi inom offentlig upphandling. Industrin har också uttryckt en önskan om att möjligheterna att upprätta ett elektroniskt upphandlingssystem, som är kompatibelt mellan Europeiska unionen och USA, undersöks. De diskussioner som hålls inom GPA-kommittén syftar också till att uppnå konsensus om kompatibla system mellan alla parter som undertecknat GPA. Nyckelfrågorna om fastställande av internationellt godtagna standarder och tekniska förfaranden kommer sålunda att behandlas.

f) Slutsats

4.29 När kommissionen har analyserat reaktionerna på grönboken kommer den att ge ut ett vägledande dokument om elektronisk upphandling som i beräkningen medtar reflektioner rörande elektronisk handel och om informationssamhället. Dess syfte är, att med medlemsstaternas hjälp, utarbeta ett handlingsprogram för hur elektronisk upphandling skulle kunna utvecklas under de kommande fem åren.

²⁶

Se även kapitel 6.

V. Frågor

1. Har tillräcklig vikt lagts vid bevakningen av korrekt tillämpning av upphandlingsreglerna som ett medel att förebygga problem eller upptäcka eventuella överträdelser? Finns förslag som kan förbättra kommissionens och medlemsstaternas system för bevakning? Förtjänar tanken på en gränsöverskridande bevakning att utvecklas, exempelvis i form av ett europeiskt observationsorgan som skulle kunna utvärdera i vilken utsträckning upphandlingar görs i överensstämmelse med bestämmelserna om offentlig upphandling?
2. Incitament för att främja effektiv bevakning på området är av väsentlig betydelse. Vilka typer av åtgärder (korsvisa kontroller, publicering av resultat, bonus, osv.) skulle kunna vidtas på nationell nivå?
3. Är ni tillfredsställd med den information som kommissionen eller medlemsstaterna ger i frågor som rör offentlig upphandling? Skulle det, enligt er mening, vara värdefullt med ett informationsblad som regelbundet rapporterar om den senaste utvecklingen på området och stimulerar utbytet av åsikter och erfarenheter på europeisk nivå?
4. Vilka andra informationskällor finns? Vilken typ av statistiska uppgifter skulle kunna svara mot behovet av information och öppenhet?
5. Enligt de bestämmelser om skydd av finansiella intressen som nu har införts, är medlemsstaterna skyldiga att regelbundet underrätta kommissionen om bedrägerier och oegentligheter. Denna skyldighet gäller redan i fråga om upphandling som finansieras med gemenskapsmedel. Kan ett sådant informationssystem göras generellt tillämpligt på offentlig upphandling?
6. Har er medlemsstat vidtagit åtgärder i fråga om utbildning (om svaret är ja, precisera)? Ägnas tillräcklig uppmärksamhet åt utbildning som rör tillämpningen av informationsteknologi på området för offentlig upphandling?
7. Är ett gemenskapsprogram för att främja utbildningsåtgärder och säkerställa en generalisering av lämpliga upphandlingsrutiner nödvändigt? Vilken form bör programmet ha och under hur lång tid bör det pågå? Hur skall man se till att medlemsstaterna, de yrkesverksamma på området, universiteten och företagen till fullo deltar i ett sådant program?
8. Hur kan tillägget till gemenskapernas officiella tidning och den dagliga bulletinen för anbudsinfördran (databasen TED) förbättras?
9. Medför elektronisk överföring och spridning av upphandlingsmeddelanden att upphandlingsförfarandena blir mer effektiva och tillgängligare för leverantörerna? Medverkar dessa till att offentlig upphandling öppnas för konkurrens?
10. Vilket är det bästa sättet att stimulera upphandlande enheter att på elektronisk väg överföra sina upphandlingsmeddelanden (sker det bäst genom stimulans till frivillighet eller genom skyldighet i lag)? Vilken typ av stimulansåtgärd kan övervägas i detta syfte?
11. Vilka är de faktorer som enligt er mening är viktigast för att man skall kunna utnyttja hela den elektroniska upphandlingens potential? Vilken roll bör kommissionen, medlemsstaterna, de upphandlande enheterna, leverantörerna respektive programvaruleverantörerna spela?
12. Är den privata sektorn intresserad av informationstjänster om offentlig upphandling inom unionen?
13. Bör det vara en högprioriterad uppgift för unionen att genom diskussioner med sina främsta handelspartners nå enighet om tekniskt kompatibla elektroniska upphandlingssystem?

5. OFFENTLIG UPPHANDLING OCH ANNAN GEMENSKAPSPOLITIK

Politiken på området offentlig upphandling inverkar positivt på annan gemenskapspolitik. Genom att till exempel förbättra tillträdet till upphandlingsmarknaderna öppnar den nya potentiella avsättningsmöjligheter för små och medelstora företag. Dessa företag möter dock fortfarande vissa svårigheter när det gäller att effektivt delta i offentlig upphandling. Kommissionen kommer här med förslag till åtgärder som skulle kunna förbättra denna situation.

I fråga om standardisering avser kommissionen, i samverkan med företagen, att intensifiera ansträngningarna så att standardiseringsorganen utarbetar europeiska standarder som kan användas i förfrågningsunderlaget och som möjliggör ett faktiskt öppnande av offentlig upphandling.

De ansevärda finansiella engagemang som är nödvändiga för att genomföra de transeuropeiska näten underlättas av de anbudsförfaranden som gäller enligt direktiven. Härigenom garanteras investeringarna en acceptabel räntabilitet. Kommissionen är beredd att klargöra regelverket om det visar sig nödvändigt för att säkerställa ett partnerskap mellan den offentliga och den privata sektorn på detta område.

Korrekt tillämpning av gemenskapsreglerna gör det också möjligt att på effektivaste sätt använda gemenskapsmedlen från strukturfonderna och de regionala utvecklingsfonderna. I denna avsikt föreslår kommissionen ett antal åtgärder som kan leda till att gemenskapsreglerna bättre följs när det gäller upphandling som samfinansieras med dessa fonder. Grönboken ger en beskrivning av situationen i fråga om upphandling som genomförs av gemenskapsinstitutioner eller av tredje land som mottar gemenskapsmedel.

Bestämmelserna om offentlig upphandling kan bidra till genomförande av social- och arbetsmarknadspolitiska och miljöpolitiska mål. En beskrivning av de möjligheter som direktiven erbjuder på dessa områden återfinns i detta kapitel. Som en följd av den debatt som denna grönbok ska inleda avser kommissionen att undersöka hur arbetsmarknads- och socialpolitiska aspekter och miljöhänsyn i högre grad kan integreras vid tillämpning av regelverket.

Slutligen kommer kommissionen att se positivt på alla initiativ som syftar till att stärka konkurrensen inom offentlig upphandling på försvarsområdet för att skapa en europeisk säkerhetspolitisk och försvarspolitisk identitet och samtidigt förbättra industrins konkurrenskraft inom EU.

I. Små och medelstora företag

5.1 Majoriteten av våra större företag har nu skaffat sig stor erfarenhet av offentlig upphandling i utlandet. De är vanligtvis väl placerade för att samla in information om olika upphandlingar och är tillräckligt erfarna för att delta i dessa. De fortsätter ofta att lämna anbud genom sina dotterbolag eller konsortier vars företrädare kommer från samma medlemsstat som inköpsorganet. Det är fortfarande sällsynt att en anbudsgivare direkt erhåller ett kontrakt i en annan medlemsstat. Samma konstaterande kan göras i fråga om små och medelstora företag som på grund av sin relativa begränsning har ännu större svårigheter. Även om en enkät om små och medelstora företag²⁷ som genomfördes 1994 av flera Euro Info Centra gjort det möjligt att identifiera företag som erhållit kontrakt i andra medlemsstater, rör det sig bara om ett fåtal fall, något som inte tillåter någon generalisering.

²⁷ Enkät om den inre marknadens effekter som genomfördes hos mer än 140 små och medelstora företag i tolv medlemsstater. Se kommissionens pressmeddelande IP(95) 364 av den 10.4.95.

5.2 Ett större deltagande av små och medelstora företag i offentlig upphandling är dock nödvändigt med hänsyn till dessa företags betydelse för den europeiska ekonomin. Små och medelstora företag står i själva verket för mer än 65 % av omsättningen inom den privata sektorn i unionen. Ett ökat deltagande skulle kunna leda till att det bildas en liten kärna av små och medelstora företag som har förmåga att utnyttja de affärsmöjligheter som erbjuds av öppnandet av offentlig upphandling inte bara inom Europeiska unionen, utan också i de länder som omfattas av GATT-avtalet om offentlig upphandling (se kapitel 6). Detta skulle samtidigt göra det möjligt för dessa företag att på längre sikt i ännu högre utsträckning bidra till ökad tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. De grundläggande målen för en inre marknad på området för offentlig upphandling (breddning i leverantörsledet och förstärkning av gemenskapsindustrins konkurrenskraft) kan inte uppnås om inte också de små och medelstora företagen får ett reellt tillträde till de europeiska marknaderna.

5.3 Med utgångspunkt i det arbete som inletts baserat på olika meddelanden eller resolutioner som ägnats de små och medelstora företagen och den inre marknaden²⁸ har det varit möjligt att identifiera en hel serie hinder som de små och medelstora företagen möter inte bara under själva upphandlingsförfarandet utan också före och efter detta.

5.4 Sålunda stöter de små och medelstora företagen redan i planeringsfasen på problem med att organisera sig för att effektivt kunna delta i den upphandling, som intresserar dem. De har svårigheter att anpassa sin verksamhet till marknadens behov. De saknar praktisk information om den upphandling som förekommer inom deras sektor, utbildad personal och nödvändigt tekniskt stöd som kan hjälpa dem att vinna behörighet, i synnerhet inom försörjningssektorerna. I förekommande fall kan även tekniskt stöd saknas när det gäller att förbereda anbud. Kraven som fastställts i fråga om kvalitetssäkring kan också vara problematiska, liksom diskrepansen mellan dessa företags storlek och omfattningen av den upphandling, som omfattas av direktiven och är underställd anbudsinfordran på gemenskapsnivå. Med det sistnämnda problemet sammanhänger svårigheten för små och medelstora företag att ingå olika former av effektiva och fördelaktiga partnerskap.

28

Se exempelvis kommissionens meddelanden: COM(90)166, 7.5.90, "Promotion de la participation des PME aux marchés publics dans la Communauté" (Främjande av de små och medelstora företagens deltagande i offentlig upphandling inom gemenskapen); SEC (92)722, 1.6.92, "La participation des PME aux marchés publics dans la Communauté" (Deltagande av små och medelstora företag i offentlig upphandling i gemenskapen); SEC(92)1052, 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 développement" (Meddelande från kommissionen till rådet om riktlinjer för åtgärder till förmån för industrier som levererar till de s.k. försörjningssektorerna i de mindre utvecklade regionerna i gemenskapen); SEC(92)2214, 18.11.92, "Le problème des délais de paiement dans les transactions commerciales" (Problemet med betalningsfrister vid affärstransaktioner); COM(93)632, 22.12.93, "Tirer le meilleur parti du Marché intérieur: Programme stratégique" (Ett optimalt utnyttjande av den inre marknaden. Strategiskt program); COM(94)207, 3.6.94, "Programme intégré en faveur des PME et de l'artisanat" (Integrerad plan för små och medelstora företag och hantverkssektorn); rådets resolutioner av den 22.11.93, EGT nr C 326/1 "sur le renforcement de la compétitivité des entreprises notamment de petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, et le développement de l'emploi" (om stärkande av företagens konkurrenskraft, särskilt de små och medelstora företagen och hantverket, och utveckling av sysselsättningen) och av den 22.4.96, EGT nr C 130/1 "om koordinering av gemenskapens verksamhet till förmån för små och medelstora företag och hantverket", Parlamentets resolution av den 21.4.93, EGT nr C 150/71, om kommissionens meddelanden till rådet "Vers un marché européen de la sous-traitance" (Mot en europeisk underleverantörsmarknad) och om "la participation de PME aux marchés publics dans la Communauté" (små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling inom gemenskapen)).

5.5 I upphandlingsfasen möter små och medelstora företag också ett antal problem. Till exempel svårigheten att snabbt få tillgång till de upplysningar som är nödvändiga för att förbereda anbuden, bl. a. när det gäller att identifiera och tolka de upphandlingsmeddelanden som kan vara av intresse, syftet med upphandlingen, gällande bestämmelser (inklusive nationella bestämmelser), standarder och tekniska specifikationer som skall följas. En nyligen genomförd studie²⁹ visar att sent utsändande av förfrågningsunderlaget från upphandlande enheter utgör ett verkligt hinder för små och medelstora företags deltagande, eftersom detta i många fall (över 50 % av de fall som undersökts) medför att det blir omöjligt att lämna in giltiga anbud inom fastställd tid. Kostnaderna för att lämna in anbud liksom sökandet av finansiella garantier till konkurrenskraftiga räntesatser utgör också påtagliga hinder för dessa företag.

5.6 Även under avtalstiden möter små och medelstora företag särskilda svårigheter, till exempel för att svara upp emot de krav på fullgörandegaranti som de godtagit då kontrakten slöts och när det gäller att på utsatt tid erhålla betalning för sina tjänster och varor. De kan även sakna möjligheter att snabbt och utan alltför stora kostnader lösa tvister liksom de kan sakna adekvat skydd i sin egenskap av underleverantör.

5.7 På gemenskapsnivå har åtgärder redan vidtagits för att lösa dessa problem. Vad gäller tillgängligheten till information erbjuder nu vissa nätverk, som stöds av gemenskapen, (inklusive ett antal Euro Info Centra som är specialiserade på offentlig upphandling) informations- och marknadsstödtjänster i samarbete med privata konsulter. Dessa nätverk, tillsammans med ett antal lokala, sektorsvisa eller nationella tjänster, lämnar upplysningar även vad beträffar upphandlingar under de tröskelvärden som anges i direktiven, liksom ytterligare upplysningar om vissa upphandlande enheters planerade upphandlingar. Dessutom underlättar säkerligen den nya utformningen av meddelandena om upphandling, som dagligen publiceras i den Officiella tidningen, uppgiften för de små och medelstora företag, som har tillgång till den. De kan där skaffa sig tillräcklig information om affärsmöjligheter, i synnerhet i andra medlemsstater.

5.8 Kommissionen har även vidtagit ett visst antal åtgärder som syftar till att ge information och tekniskt stöd till små och medelstora företag i mindre gynnade områden för att göra det möjligt för dem att delta i den europeiska upphandlingen. Bland dessa åtgärder kan PRISMA-initiativet³⁰ (Förberedelse för företagen inför den inre marknaden), som löpte fram till 1994 nämnas, liksom de nya initiativen PME³¹ och INTERREG II³² som även omfattar främjande av partnerskap mellan små och medelstora företag från olika medlemsstater och för ändamålet anpassad utbildning.

5.9 Kommissionen anser att fler åtgärder bör vidtas. Den är angelägen om att erhålla kommentarer om de åtgärder som övervägs i detta avseende och som beskrivs nedan.

5.10 Vad gäller allmän information kan det visa sig lämpligt att sammanställa en praktisk handbok som förklarar för små och medelstora företag hur de kan förbereda sig för att delta i offentlig upphandling. Det kan också bli lämpligt att sammanställa tolkningsmeddelanden om olika frågor gällande tillämpningen av direktiven som är av särskilt intresse för dessa företag, såsom delkontrakt, publicering av förhandsmeddelanden, problemet med tidsfrister för förmedling av handlingar som rör upphandling.

²⁹ Euro Info Center Århus län "Analysis of irregularities occurring in tender notices published in the Official Journal of the European Communities 1990-1993" studie som lagts fram för kommissionen 1996.

³⁰ PRISMA (91/C 33/05), EGT nr C 33/9, 8.2.1991.

³¹ PME initiativen (94/C 180/13), EGT nr C 180/10, 1.7.1994.

³² INTERREG II (94/C 180/13), EGT nr C 180/60, 1.7.1994.

5.11 När det gäller information om särskilda upphandlingar skulle databasen TED kunna anpassas till de som små och medelstora företagens särskilda behov. En annan möjlighet är att utnyttja Internets och World Wide Web:s allt större spridning för att göra det möjligt för en mycket större publik att få tillgång till denna information. Några större hinder för detta finns inte på det tekniska planet men för att sådana åtgärder skall bli framgångsrika kan en viss samordning på europeisk nivå visa sig vara nödvändig. För övrigt kan det vara lämpligt att yrka på större öppenhet från upphandlande enheters sida genom att rekommendera att de använder den gemensamma upphandlingsordlistan (CPV) och, så långt det är möjligt, använder standardblanketter för alla de handlingar som ingår i förfarandet. Härigenom skulle utväxlandet av datauppgifter underlättas³³.

5.12 Beträffande förberedelserna för upphandling, så kan öppnandet och förenklingen av upphandlande enheters upphandlingsrutiner genom utbildning av därför ansvariga, genom tjänstemannautbyte och utbyte av information angående bra rutiner på området endast göra det lättare för små och medelstora företag att delta.

5.13 Med hänsyn till deras storlek skulle det vara lättare för små och medelstora företag att faktisk delta i en alltmer internationaliserad marknad om olika former för samarbete dem emellan infördes. Det kan därför vara värt att överväga om den Europeiska ekonomiska intressegrupperingen (EEIG) kan vara ett lämpligt instrument för att främja samarbetet mellan små och medelstora företag, i synnerhet för gränsöverskridande upphandling.

5.14 En mycket viktig faktor för små och medelstora företag, som direktiven inte direkt berör, är frågan om underleverantörsavtal. Det bör påminnas om att kommissionen har uppmanats "att tillsammans med medlemsstaterna fortsätta att spela sin allmänna roll för att påverka, stimulera och koordinera åtgärder som syftar till att skapa en gynnsam miljö för underleverantörer"³⁴. I detta syfte kan åtgärder komma att vidtas på detta område, för att exempelvis förbättra det befintliga databasnätverket om underleverantörer eller för att främja utarbetandet av godkända koder för bra rutiner och standardiserade kontraktsvillkor. I syfte att mäta den ekonomiska omfattningen av underleverantörsfenomenet i Europa har pilotenkäter genomförts i tio medlemsstater enligt en gemensam metod som utarbetats av Eurostat. Dessa enkäter har gjorts bland underleverantörer eller bland dem som lägger ut order i tre sektorer (bil-, elektronik- och textilindustrin). Resultaten kommer att publiceras före slutet av 1996.

5.15 En annan aspekt som är av stort intresse för små och medelstora företag är frågan om betalningsfrister. Kommissionen har efter breda samråd antagit en rekommendation³⁵ till medlemsstaterna. Denna rekommendation uppmanar dem att se till att deras upphandlande enheter iakttar en viss disciplin när det gäller betalning. I rekommendationen fastställs till exempel en tidsfrist inom vilken betalning bör ske och likaledes en sådan för erläggande av dröjsmålsränta vid för sen betalning. Medlemsstaterna skall före slutet av 1997 inlämna en rapport om genomförandet av denna rekommendation. Kommissionen är intresserad av att redan nu få berörda parter reaktioner på denna fråga.

³³ Jfr de synpunkter som läggs fram i kapitel 4.

³⁴ Se rådets resolution av den 26 september 1989, om utvecklingen av underleverantörsavtal inom gemenskapen, EGT nr C 254/1, 7.10.1989.

³⁵ Kommissionens rekommendation om betalningsfrister vid affärstransaktioner, EGT nr L 127/19, 10.6.1995 och nr C 144/3, 10.6.1995.

5.16 Mer allmänt sett anser kommissionen att små och medelstora företags faktiska tillträde till offentlig upphandling skulle kunna nås genom en serie konkreta åtgärder baserade på en grundlig analys av dessa företags praktiska behov och möjligheter, och särskilt genom utvecklandet av nätverk av tjänster som stöd för deras verksamhet. Sådana nätverk skulle kunna tillhandahålla nödvändiga upplysningar, tekniskt stöd, liksom adekvat utbildning. Efter det samråd som inleddes genom denna grönbok har kommissionen för avsikt att lägga fram ett meddelande om de åtgärder som föreslås på detta område.

II. Standardisering

5.17 Standarder och tekniska specifikationer som beskriver karakteristika för bygg- och anläggningsarbeten, varor eller tjänster som är föremål för upphandling spelar en väsentlig roll i strävandena att öppna offentlig upphandling för konkurrens. Bruk av nationell standard kan i stor utsträckning begränsa icke nationella leverantörers tillträde till dessa marknader. I detta sammanhang föreskriver direktiven att upphandlande enheter ska utforma sina tekniska specifikationer genom hänvisning till europeisk teknisk standard eller europeiska tekniska godkännanden om detta kan ske utan att det påverkar tillämpningen av bindande nationella tekniska bestämmelser om dessa överensstämmer med gemenskapsrätten. Man har i direktiven strävat efter att lösa detta problem genom att ålägga de upphandlande enheterna skyldigheten att hänvisa till europeiska standarder, när sådana finns. Inom ramen för rådets resolution från 1985 om en ny metod ("den nya metoden") i fråga om teknisk harmonisering och standardisering³⁶, har kommissionen givit de europeiska standardiseringsorganen (CEN, CENELEC, ETSI) i uppdrag att färdigställa ett stort antal europeiska standarder, som därefter skall införlivas på nationell nivå. Mandat har dessutom givits vid ett antal tillfällen i samband med offentlig upphandling. Denna insats bör intensifieras, eftersom man fortfarande idag kan konstatera att det i praktiken finns en uppdelning av vissa marknader, huvudsakligen beroende på otillräckliga standardiseringsinsatser. Kommissionen håller för närvarande på, att tillsammans med företagen, granska på vilka områden, som nya mandat är nödvändiga. Det skulle vara av stort intresse för kommissionen att erhålla synpunkter från berörda parter, som kan belysa den allmänna frågeställningen om standardisering och tekniska specifikationer på området för offentlig upphandling, liksom information om sektorer där bristen på europeisk standard gör öppnandet av de offentliga upphandlingsmarknaderna problematisk.

III. Transeuropeiska nät (TEN), i synnerhet transporter

5.18 I Maastrichtfördraget fastställs att Europeiska unionen skall främja skapandet av ett antal transeuropeiska nät (TEN) inom transport- energi- och telekommunikationssektorerna. Ett framgångsrikt inrättande av de transeuropeiska näten kommer att medverka till ett optimalt utnyttjande av den inre marknadens möjligheter. Att investera i de transeuropeiska näten är att investera i vår framtid. Denna politik är av avgörande betydelse för EU-ekonomins konkurrenskraft och bidrar både direkt och indirekt till att skapa sysselsättning. Flera stora projekt har redan startat, som exempelvis byggandet av en järnvägs- och vägförbindelse över Öresund mellan Danmark och Sverige, moderniseringen av Malpensa-flygplatsen i Milano och byggandet av en järnvägsförbindelse mellan Cork och Stranraer. Framstegen har dock gått långsamt när det gäller andra prioriterade projekt.

³⁶ Resolution av den 07.4.1985, EGT nr C 136/1, 04.6.1985.

5.19 I tider av ökande budgettstramning har Europeiska rådet understrukit den betydelse som privat finansiering spelar i unionens strävanden att öka investeringarna i de transeuropeiska näten. Det blir alltmer osannolikt att investeringsprojekten uteslutande kan finansieras genom subventioner från lokala eller nationella myndigheter. Eftersom dessa projekt kräver stora finansiella åtaganden måste man finna nya sätt att skaffa kapital. Ett stort antal organisationer inom den privata sektorn har tydligt angivit att de är alltmer benägna att göra betydande investeringar i TEN-projekt och att de är beredda att göra det med stöd av riskkapital. Ett antal hinder återstår dock ännu att övervinna.

5.20 Kommissionen beskrev i sin rapport till Europeiska rådet i Madrid (december 1995) olika sätt att undanröja hindren för privat finansiering av TEN-projekt. Förutom frågan om hur man ska kunna garantera en godtagbar räntabilitet nämndes också i rapporten problemet med icke-kommersiella risker som kan dyka upp i samband med politiska förändringar. Kommissionen undersöker för närvarande denna fråga. Den privata sektorn har visat sig bekymrad över tillämpningen av gemenskapsreglerna om offentlig upphandling. I vissa kretsar anses att direktiven kan försvåra deltagande från den privata sektorn.

5.21 Det slutliga målet för gemenskapsdirektiven om offentlig upphandling är att skapa förutsättningar för en sund och öppen konkurrens, när det gäller att delta i upphandlingsförfaranden på den inre marknaden. Direktivens mål är att underlätta och inte försvåra för den privata sektorn att delta i projekten. Kommissionen anser att gemenskapens bestämmelser på området kan underlätta för den privata sektorn att delta i de transeuropeiska nätverken, utan att det under de nuvarande förhållandena, är nödvändigt att ändra de idag gällande reglerna. Om det visar sig nödvändigt att förtydliga dessa är kommissionen redo att ta sig an de olika frågor, som de berörda parterna kan ha, för att se till att samarbetet mellan den statliga och den privata sektorn inte på något sätt äventyras. Som kommissionen angav i sin rapport till Europeiska rådet i Madrid har den dessutom infört en särskilt informationstjänst för de transeuropeiska näten som kan svara på alla frågor som de privata samarbetsparterna i nämnda nät kan komma att ställa.

5.22 Hittills har företagen identifierat tre större problemställningar som utan att vara uteslutande knutna till TEN-projekten, förvisso är betydelsefulla inom detta särskilda område. Dessa rör den fas som föregår meddelandet om anbudsinfördran, den som rör beviljandet av koncessioner till konsortier och den gällande användningen av förhandlat förfarande³⁷.

a) Den fas som föregår anbudsinfördran

5.23 Den privata sektorn har av rädsla för att principen om lika behandling kan komma att åsidosättas meddelat sin tveksamhet när det gäller att delta i något slags studie eller diskussion som föregår publiceringen av anbudsinfördran utan att ha garantier för att dess representanter inte därefter kommer att uteslutas från det fortsatta upphandlingsförfarandet. Kommissionen erkänner att det, med hänsyn till den komplexitet som präglar de flesta av projekten -varav vissa kräver helt nya lösningar- kan visa sig nödvändigt att en teknisk dialog förs mellan de upphandlande enheterna och de berörda privata samarbetsparterna, innan anbudsinfördran publiceras. Om upphandlande enheter genom inrättande av särskilda "skyddsnät", avseende såväl sakförhållandena som förfarandet, undviker att begära eller ta emot upplysningar som kan verka begränsande på konkurrensen, så skulle principen om lika behandling inte komma att åsidosättas.

³⁷ Se resonemanget i kapitel 3.

b) Beviljande av koncessioner till konsortier

5.24 Som tidigare nämnts är beviljande av en koncession för bygg- och anläggningsarbeten det vanligaste sättet för den privata sektorn att, på egen risk, delta i uppbyggandet och utnyttjandet av infrastruktur i samarbete med den offentliga sektorn. Kommissionen noterar att det enligt gällande gemenskapsbestämmelser på området är väsentligt att de konsortier som deltar på egen risk, har möjlighet att lämna in anbud för koncessioner, i vetskap om att de kan sluta avtal med sina samarbetsparter om nödvändiga varor, tjänster eller bygg- och anläggningsarbeten. Bestämmelserna i "entreprenaddirektivet" som gäller för beviljande av koncessioner för uppbyggande av offentlig infrastruktur för transporter tillåter att det konsortium som tilldelats upphandlingskontraktet förfar på detta sätt.

c) Användning av förhandlat förfarande

5.25 Vid upphandling som avser komplexa bygg- och anläggningsarbeten och tjänster kan det i vissa fall finnas skäl till att man använder förhandlat förfarande. Enligt försörjningsdirektivet får upphandlande enheter redan välja fritt mellan tre förfaranden (öppet, selektivt eller förhandlat förfarande), som förutsätter föregående anbudsinfordran. Inom de klassiska sektorerna är det däremot, vilket redan har betonats (se kapitel 3), endast möjligt att använda det förhandlade förfarandet under vissa noga definierade omständigheter som alla räknas upp. I "tjänstedirektivet" till exempel finns möjligheten att använda det förhandlade förfarandet när den tjänst som skall upphandlas är av sådan komplicerad art att den inte kan beskrivas med tillräcklig precision, i synnerhet när det gäller intellektuella tjänster. Å sin sida tillåter "entreprenaddirektivet" användningen av det förhandlade förfarandet i vissa undantagsfall, när till exempel arten av bygg- och anläggningsarbetena eller därmed förknippade risker inte medger att ett totalt pris fastställs på förhand.

IV. Upphandlingar som inbegriper finansiering med fondmedel från unionen

a) Strukturfonderna och sammanhållningsfonden

5.26 Under de senaste två åren har strukturfonderna och sammanhållningsfonden bidragit med över 50 miljarder ecu till förmån för myndigheters investeringar i medlemsstaterna. Ytterligare 34 miljarder ecu har ställts till förfogande genom andra finansiella instrument (såsom lån från Europeiska investeringsbanken och subventioner från andra gemenskapskällor). Unionen planerar för övrigt att använda 57 miljarder ecu av gemenskapsfondernas medel under de två kommande åren. Det är tydligt att medlemsstaterna bör ha förtroende för att bestämmelser iakttas och vara övertygade om att skattebetalarnas medel används på effektivast möjliga sätt samt att riskerna för bedrägeri begränsas till ett minimum. Gemenskapsreglerna om offentlig upphandling och de till skydd för gemenskapens finansiella intressen spelar en nyckelroll i detta avseende -med hänsyn till att här inte får förekomma någon diskriminering vid deras tillämpning vare sig det här rör sig om upphandling som finansieras med nationella medel eller upphandling där en finansiering av strukturfonderna eller sammanhållningsfonden är nödvändig.

5.27 Det nuvarande kontrollsystemet för strukturfonderna vilar på ett meddelande från kommissionen till rådet 1989³⁸ som klargör medlemsstaternas skyldighet att systematiskt kontrollera att bestämmelserna om offentlig upphandling iakttas och, för varje begäran om utbetalning som sänds till kommissionen, bekräfta att så verkligen varit fallet. Få medlemsstater har emellertid infört ett systematiskt och fullständigt kontrollsystem på detta område. Kommissionen kan för sin del inte frigöra medel förrän den har erhållit uttrycklig bekräftelse på att bestämmelserna har iakttagits. Om så inte är fallet (till exempel om en anbudsinfördran inte publicerats på lämpligt sätt) kan finansieringen avbrytas och, i förekommande fall, dras tillbaka och ett överträdelseförfarande inledas. Det bör påpekas att, när det gäller sammanhållningsfonden och de stora projekten som ingår inom ramen för Europeiska regionala utvecklingsfonden ERUF, utförs en systematisk förhandskontroll vid handläggning av ärenden om beviljande av samfinansiering.

5.28 Kommissionen måste i allt större utsträckning lita på att medlemsstaterna uppfyller sina skyldigheter med hänsyn i synnerhet till det ökande antalet individuella projekt. Problemet har blivit allt mer tillspetsat och kräver en lösning. Sedan reformen av strukturfonderna åvilar i själva verket resursförvaltningen (bl. a. urval och bevakning av finansierade projekt) varje enskild medlemsstat. Denna ökande kontroll av fondernas förvaltning bör gå hand i hand med ett större ansvarstagande när det gäller efterlevnaden av reglerna på upphandlingsområdet. Det är sålunda av vital betydelse att medlemsstaternas nuvarande kontrollsystem förbättras. Det bör påminnas att en viktig diskussion pågår inom ramen för SEM 2000 om behovet av ökad insyn och disciplin i användningen av strukturfonderna. I detta sammanhang kommer konkreta förslag att läggas fram för Europeiska rådet i Dublin, som syftar till att klargöra vissa kriterier samtidigt som de avser att främja samarbete och dialog mellan medlemsstaterna och kommissionen inom ramen för partnerskap, allt i de deltagandes intresse. Villkoren för tillämpningen av finansiella korrektionsmedel i händelse av bedrägerier eller oegentligheter behandlas även, inklusive nettokorrektion i extremfallet då en medlemstat framhåller att inte uppfylla sina granskningskyldigheter. Arbetet kommer att fortsättas under 1997. I detta sammanhang bör påminnas om reglerna om insyn enligt vilka fall av bedrägerier eller oegentligheter som konstaterats skall meddelas till kommissionen.

5.29 Även om det slutligen faller på medlemsstaterna att ansvara för att kontrollförfarandena förbättras kommer kommissionen att göra allt som står i dess makt för att bättre kontrollsystem införs så snart som möjligt. Lösningarna bör gå utöver en enkel identifiering av problem som uppstår i samband med särskilda projekt. Målet bör vara att skapa ett system som leder till ett mervärde. Rättfärdigt utnyttjande av fondmedlen, effektivitet och resultat bör styra förvaltningen av strukturfonderna. Fördelarna härav är uppenbara: avsevärda besparingar på alla nivåer, ett mer effektivt utnyttjande av begränsade resurser, förbättring av sysselsättningssituationen i de berörda regionerna, större förtroende hos medborgarna att gemenskapens medel utnyttjas rätt, projekt som användarna är nöjda med. För att visa den vikt som läggs vid riktigt utnyttjande av allmänna medel och för att vinna allmänhetens stöd anser kommissionen att medlemsstaterna för varje projekt bör tillkännage att de utbetalade medlen har använts på bästa möjliga sätt.

5.30 Relativt små ändringar i förfarandena skulle kunna göra det möjligt att förbättra själva kontrollsystemet. Exempelvis skulle den för varje projekt ansvarige nationelle tjänstemannen kunna underteckna en förklaring som anger att reglerna om offentlig upphandling har iakttagits. Denna typ av förklaring som innebär personlig ansvarighet har redan använts på andra områden och även av andra länder utanför gemenskapen, bland annat i USA. Den har visat sig vara ett av de mest effektiva sätten att uppnå bästa förhållande mellan kvalitet och pris och att förebygga bedrägeri. På ett mer allmänt plan skulle man kunna utarbeta en uppförandekod som nationella tjänstemän åtog

³⁸ KOM(88)2510, EGT nr C 22, 28.1.1989.

sig att följa. Genomförbarheten av den här typen av åtgärder måste givetvis undersökas med hänsyn till de olika nationella bestämmelserna i fråga om tjänstemäns ställning.

5.31 Idéen med personlig ansvarighet bygger på begreppet förebyggande åtgärder. Vår politik när det gäller förvaltningen av strukturfonderna bör ha ett förebyggande syfte: bättre att förekomma än att förekommas. Tillämpningen av granskningssystemet (se kapitel 3) på upphandlande enheter som mottar gemenskapsmedel skulle avsevärt förbättra situationen. Detta skulle dessutom ge en garanti för att mottagarna har system, som lika bra som den privata sektorns system, gör det möjligt att visa att de pengar som utbetalats har utnyttjats på bästa sätt. Detta ligger i vårt gemensamma intresse. Utfärdandet av ett intyg om att effektiva rutiner för upphandling tillämpas, kräver mycket ringa ansträngning från upphandlande enheters sida i förhållande till den fördel som de avsevärda besparingarna av gemenskapsmedel innebär.

5.32 Ett mer vittgående förslag är att låta oberoende myndigheter (se kapitel 3) utöva kontroll över att upphandlingsreglerna i fråga om gemenskapsmedel efterlevs. Utan att inkräkta på kommissionens behörighet skulle sådana organ kunna spela en avgörande roll inte bara genom att övervaka myndigheternas agerande utan också genom att ge dem råd. Denna verksamhet skulle också kunna läggas på en nationell revisionsrätt eller en likvärdig oberoende myndighet.

5.33 Förslag som endast avser själva tillämpningen av gällande system gör det inte möjligt att lösa alla de problem som finns. En -strukturell och varaktig- omläggning av offentlig upphandling som inbegriper finansiering med gemenskapsmedel kommer endast att uppnås om dessa särskilda lösningar åtföljs av en ständig anpassningsprocess i nära samarbete med medlemsstaterna. För att uppnå verkliga och varaktiga förändringar blir det kanske nödvändigt att göra dessa åtgärder officiella (till exempel för att etablera principen om ansvarighet). Detta ligger också i linje med andan och målen för programmet för "god och sund finansiell förvaltning" (SEM 2000) som leds av kommissionen och personliga representanter för medlemstaterna som följd av de impulser som givits av Europeiska rådet i Madrid 1995. Denna grupps slutstatser bekräftar angelägenhetsgraden i fråga om disciplin, insyn vid utnyttjandet av anslag och i fråga om delat ansvar. Dess slutstatser kommer att läggas fram för rådet i Dublin i december 1996.

5.34 Genom införandet av ett förbättrat kontrollsystem på nationell nivå skulle kommissionen för sin del kunna koncentrera sina insatser på kontroll av projekt i efterhand (till exempel i nära samarbete med det oberoende organ som utsetts i varje medlemsstat). Den skulle också kunna anmodas att utföra en granskning av det kontrollsystem som inrättats i varje land. Dessutom kommer kommissionen att sträva att, särskilt genom att använda informationsteknologier, förbättra informationsflödet mellan sina avdelningar och medlemsstaterna i fråga om pågående projekt.

b) Upphandlingskontrakt som ingås av EU-institutioner eller som finansieras av tredje land som mottar gemenskapsmedel

5.35 När de europeiska institutionerna upphandlar för sin verksamhet eller för genomförande av gemenskapspolitik för vilken gemenskapen har ansvaret, bör dessa institutioner i enlighet med bestämmelserna i artikel 56 i gemenskapernas budgetförordning³⁹ fullgöra samma skyldigheter som dem som gäller för upphandlande enheter i medlemsstaterna enligt direktiven om offentlig upphandling. Endast de upphandlingar, som genomförs av rådet och kommissionen, är därutöver underställda bestämmelserna i avtalet om offentlig upphandling (GPA), som slutits inom ramen för världshandelsorganisationen (se kapitel 6). Undantagen från förpliktelserna, som följer av dessa

³⁹ Budgetförordningen för Europeiska gemenskapernas allmänna budget av den 21.12.1977, senast ändrad genom rådets förordning (EEG-Euratom-EKSG) nr 2335/95, av den 18.9.1995 (EGT nr L 240, 7.10.1995).

texter, gäller a) för GPA:s vidkommande, de upphandlingar som genomförs inom ramen för livsmedelsstöd och b) när det gäller de skyldigheter som följer av artikel 56 i budgetförordningen, samma undantagsfall som de som anges i direktiven, till vilka man i enlighet med Avdelning IX i budgetförordningen bör foga de upphandlingar som görs inom området för yttre stöd, som finansieras genom gemenskapernas budget, med undantag av tjänsteupphandlingar, som görs för kommissionens räkning, för vilka den normala ordningen gäller. För alla dessa upphandlingar, som finansieras med gemenskapsmedel (allmänna budgeten och EUGFJ), inom ramen för gemenskapsprogrammen (såsom PHARE, TACIS, MEDA, osv) och inom ramen för EUF, och för vilka direktiven inte gäller, gäller givetvis fortsatt särskilda bestämmelser, liksom de grundläggande principerna i fråga om upphandling, i synnerhet principerna om öppenhet och lika behandling.

5.36 Dessa allmänna skyldigheter, som har en mycket bred räckvidd, har preciserats närmare genom nyligen genomförda ändringar i budgetförordningen och kommer att ytterligare förtydligas genom andra ändringar som kommissionen ämnar föreslå i syfte att avgränsa ovannämnda undantag. Detta görs för att garantera en restriktiv tolkning av dessa undantag. Kommissionens åtgärder utgör en väsentlig del i dess strävanden att, i enlighet med riktlinjerna i SEM 2000-programmet, förbättra budgetförvaltningen.

5.37 Detta regelverk syftar till ett bättre utnyttjande av gemenskapens allmänna budget och samarbetsfonder genom främjande av konkurrensen på upphandlingsområdet. Följaktligen bör de berörda avdelningarna inom kommissionen göra sitt yttersta för att tillämpa det så fullständigt som möjligt. Kommissionen vill gärna veta om de åtgärder som övervägs anses tillräckliga för att garantera ett rättvist tillträde både till de upphandlingar som görs av de europeiska institutionerna och till dem som genomförs av andra organ eller av tredje land inom ramen för gemenskapsprogram och med gemenskapsmedel. I detta avseende borde även de tredje länder, som får bidrag från gemenskapens budget, anmodas att åta sig att fullgöra vissa skyldigheter, bl. a. vad gäller kontroll på plats i syfte att upptäcka oegentligheter och förskingring, återvinning av förskingrade summor och sanktionsåtgärder mot otillbörligt beteende.

V. Offentlig upphandling och arbetsmarknads- och sociala aspekter

5.38 Europeiska unionens arbetsmarknads och sociala politik skall bidra till att främja en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd (artikel 2 i Romfördraget), fri rörlighet för arbetstagare, lika möjligheter för kvinnor och män, stärkt ekonomisk och social sammanhållning, förbättrade arbetsvillkor och höjd levnadsstandard, hög nivå i fråga om hälsoskydd, och till att främja skol-, universitets- och yrkesutbildning av god kvalitet samt social integration av handikappade och andra mindre gynnade kategorier.

5.39 Upphandlande enheter kan anmodas genomföra olika arbetsmarknads- och socialpolitiska aspekter vid sina upphandlingar, eftersom offentliga inköp i själva verket kan vara ett viktigt medel att påverka ekonomiska aktörers agerande. Som exempel på sådana arbetsmarknads- och socialpolitiska mål kan nämnas de juridiska skyldigheterna i fråga om anställningsskydd och arbetsvillkor, som är bindande på den arbetsplats, där bygg- och anläggningsarbeten utförs, eller så kallade "positiva åtgärder". Det sistnämnda innebär att offentlig upphandling används som ett medel för att uppnå ett eftersträvat mål, till exempel genom att bygga upp en stadigvarande avsättningsmöjlighet för en skyddad verkstad, som inte rimligtvis kan förväntas tåla konkurrensen från vanliga affärsföretag med en normal produktivitetsnivå.

5.40 I dessa situationer gäller fortfarande det regelverk som skapats av Romfördraget och direktiven. Sedan direktiven om offentlig upphandling trätt i kraft, ställs därför ständigt frågan om och i vilken utsträckning dessa arbetsmarknads- och socialpolitiska mål kan eller bör eftersträvas, med hänsyn till de särskilda begränsningar, som direktiven föreskriver för att undvika att deras syfte ifrågasätts.

5.41 Vissa bestämmelser, som finns i alla direktiv, erbjuder en första möjlighet genom att de tillåter uteslutning av entreprenörer som är dömda för brott avseende yrkesutövningen eller som har gjort sig skyldiga till allvarligt fel i denna. Detta gäller givetvis också när brottet eller det allvarliga felet leder till överträdelse av lagstiftning som syftar till att främja arbetsmarknads- och socialpolitiska mål. I dessa fall gör sålunda de ovannämnda bestämmelserna det indirekt möjligt för upphandlande enheter att söka nå sociala mål genom att från upphandlingsförfarandet utesluta anbudssökande, som inte skulle ha iakttagit en sådan lagstiftning.

5.42 En andra möjlighet består i att ställa, såsom villkor som skall gälla under avtalstiden, krav av social karaktär. Dessa kan till exempel avse att främja anställning av kvinnor eller skydd av vissa missgynnade kategorier. I detta avseende bör bedömningen av ett sådant villkor äga rum utanför själva upphandlingsförfarandet (se ovan nämnda dom i *Beentjes*-målet, liksom kommissionens meddelande om sociala och regionala aspekter i offentlig upphandling⁴⁰). Givetvis tillåts endast de villkor, som inte har någon direkt eller indirekt diskriminerande effekt gentemot anbudsgivare från andra medlemsstater. Dessutom måste lämplig öppenhet garanteras genom att dessa villkor nämns i meddelandet om upphandling eller i förfrågningsunderlaget.

5.43 Däremot medger direktivens bestämmelser inte, under nuvarande förhållanden, att arbetsmarknads- och socialpolitiska hänsyn beaktas i den fas i anbudsförfarandet då anbudsgivares eller ansökandes lämplighet kontrolleras på grundval av kvalifikationskrav i fråga om ekonomisk, finansiell eller teknisk förmåga, och inte heller i den fas, då anbudet provas efter utvärderingskriterier, som skall motsvara de ekonomiska kvaliteter i prestationen, som är föremål för upphandlingen. Det bör emellertid tilläggas att inköpsorganen, när det gäller upphandlingar för belopp som ligger under de tröskelvärden som anges i direktiven, kan införa sociala preferenser bland utvärderingskriterierna, under förutsättning att de utan diskriminering omfattar alla inom gemenskapen som utmärks av samma karakteristika.

5.44 I detta sammanhang inställer sig först och främst frågan om det finns ett behov av ett tolkningsmeddelande som förtydligar de möjligheter som reglerna om offentlig upphandling erbjuder de olika berörda kategorierna för att genomföra gemenskapens och de nationella arbetsmarknads- och socialpolitiska målen och därefter frågan om dessa möjligheter är tillräckliga för att möta behoven eller om andra åtgärder behövs för att säkerställa att målen uppfylls vid tillämpningen av gemenskapsbestämmelserna om offentlig upphandling samtidigt som man garanterar sund konkurrens.

⁴⁰ Kommissionens meddelande av den 22.9.1989, KOM(89)400 slutl. EGT nr C 311, 12.12.1989.

VI. Offentlig upphandling och miljöhänsyn

5.45 Miljöpolitiken har utvecklats till ett av de viktigaste områdena på gemenskapsnivå, först till följd av ändringarna i Romfördraget enligt Enhetsakten, och därefter som följd av Maastrichtfördraget. Mer än 200 rättsakter har antagits som rör bland andra kampen mot luftvatten- och markföroreningar, avfallshantering, säkerhetsnormer för produkter, utvärdering av miljöpåverkan samt skydd av naturen. Dessutom anges i artikel 130r i Romfördraget att miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens övriga politik. Ett antal medlemsstater har för sin del utvecklat en mycket långtgående miljöpolitik.

5.46 Inom denna särskilda sektor kan konstateras att medlemsstaterna, och deras myndigheter, i allt högre grad tar hänsyn till miljöpåverkan vid offentlig upphandling. På grund av sin storlek kan sådan upphandling i själva verket få mycket stora återverkningar på viss ekonomisk verksamhet, ja till och med visa sig avgörande för vissa produkters kommersiella framtidsmöjligheter. Den danska regeringen har sålunda nyligen antagit en "handlingsplan för en "grön" politik inom området för offentlig upphandling". Andra medlemsstater undersöker också åtgärder för att främja inköp av "gröna" varor och tjänster. Dessutom har OECD nyligen antagit en rekommendation om förbättring av regeringarnas resultat för att skydda miljön⁴¹, enligt vilken medlemsländerna och i synnerhet regeringarna bör inrätta och genomföra en inköpspolitik av miljövänliga varor och tjänster.

5.47 Tillämpningen av direktiven om offentlig upphandling lämnar förvisso ett manöverutrymme åt myndigheter för att främja skydd av miljön. I detta sammanhang är det utan tvivel lämpligt, att klargöra vilka möjligheter som står till buds inom ramen för nu gällande lagstiftning för att integrera miljöhänsyn och samtidigt peka på vilka begränsningar som finns däri.

5.48 I första hand, och på samma sätt som för de sociala aspekterna, kan miljöhänsyn tillgodoses genom särskild lagstiftning. Brott mot denna medför att entreprenören döms för brott avseende yrkesutövningen eller gjort sig skyldig till allvarligt fel i denna. I dessa fall får upphandlande enheter enligt direktiven utesluta varje entreprenör som gjort sig skyldig till sådana överträdelser.

5.49 I andra hand kan hänsyn till miljön tas i de tekniska föreskrifterna för de bygg- och anläggningsarbeten, varor eller tjänster som är föremål för upphandling, dvs. de tekniska specifikationer som inköpsorganen måste ange i de allmänna anbudshandlingarna och som anbudsgivarna måste följa enligt direktiven. En extra insats bör göras för att utveckla europeiska standarder eller gemensamma tekniska specifikationer, som syftar till att införliva och framhäva miljöaspekter, samtidigt som man undviker de negativa följder som upprättandet av alltför skilda kriterier kan resultera i för den inre marknaden. Ett exempel på en sådan specifikation skulle kunna vara ett europeisk_miljömärke som överensstämmer med gemenskapsrätten. Under alla omständigheter kan inköpsorganen redan nu uppmanas företagen till ett aktivt tillvägagångssätt när det gäller miljön genom att undvika att vid sina upphandlingar -vilket händer- förkasta anbud omfattande produkter som innehåller reoverade delar eller återanvända material, trots att dessa produkters tekniska prestanda motsvarar de krav som fastställts i anbudsförfrågan.

⁴¹ Rekommendation från OECD:s råd C(596)39 slutl., 20.2.1996.

5.50 I tredje hand ger bestämmelserna i direktiven möjlighet att på vissa villkor integrera målsättningen om skyddet av miljön i kraven som ställs på anbudssökande. Dessa kvalifikationskrav avser att bedöma anbudssökandes ekonomiska, finansiella och tekniska förmåga och kan följaktligen omfatta miljöhänsyn, beroende på de krav på förmåga som ställs i en bestämd upphandling.

5.51. I fjärde hand och när det gäller fasen för tilldelning av upphandlingskontrakt, skulle miljöfaktorer kunna spela en roll vid val av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, dock endast om hänvisningen till dessa faktorer gör det möjligt att mäta en ekonomisk fördel som är avhängig av den prestation som är föremål för upphandlingen och som direkt tillfaller den upphandlande enheten. För upphandlingar som ligger under de tröskelvärden som anges i direktiven kan miljöpreferenser utgöra tilldelningskravet, på villkor att de inte är diskriminerande utan öppna för alla anbudsgivare från gemenskapen, enligt principen om ömsesidigt erkännande.

5.52 I femte hand kan inköpsorganen säkerställa skyddet av miljön via utförandevillkor, som de utvalda leverantörerna är skyldiga att fullgöra enligt kontraktet. Med andra ord kan en upphandlande enhet från den leverantör, vars anbud antagits, begära att prestationen som upphandlingen gäller, genomförs med hänsyn till vissa miljökrav. Dessa utförandevillkor får givetvis inte vara av diskriminerande art och inte heller på något sätt lägga hinder i vägen för en väl fungerande inre marknad. Dessutom måste man säkerställa att deltagarna i anbudsförfarandet förfogar över rimlig kännedom om att dessa villkor existerar, vilket kan ske genom att de anges i det publicerade meddelandet om upphandling eller i förfrågningsunderlaget. Slutligen bör leverantörens förmåga att fullgöra sina kontraktsskyldigheter i enlighet med dessa villkor prövas utanför själva upphandlingsförfarandet.

5.53 Inom ramen för de möjligheter som nämnts ovan, är Kommissionen mycket angelägen om att få information om medlemsstaternas eller de upphandlande enheternas egna erfarenheter av hur de själva tar hänsyn till miljön i samband med sina inköp. Kommissionen har redan i sitt förslag till beslut om revidering av det femte miljöhandlingsprogrammet, visat att tilläggsåtgärder skulle kunna bli nödvändiga för att bättre integrera miljöhänsyn vid tillämpning av gemenskapsreglerna om offentlig upphandling samtidigt som en sund konkurrens alltfört respekteras.

VII. Offentlig upphandling inom försvarsområdet

5.54 Inom Europeiska unionen uppgick 1990 försvarsministeriernas utgifter för upphandling av försvarskontrakt till totalt mellan 65 - 70 miljarder ecu. Även om en stor del (omkring en tredjedel) av dessa inköp redan omfattas av direktiven om offentlig upphandling utnyttjas fördelarna med öppnandet av marknaderna inom denna sektor ännu inte till fullo. En studie, som genomfördes för kommissionen 1992 om kostnaderna för att det inte finns någon inre marknad på försvarsupphandlingsområdet, inklusive upphandling av försvarsmateriel, visade att omfattande besparingar (i storleksordningen 5 till 11 miljarder ecu år 1990 enligt de olika situationer som kan förutses) skulle kunna göras inom denna sektor. Kommissionen skulle se mycket positivt på alla åtgärder som syftar till att skärpa konkurrensen på försvarsupphandlingsområdet. Ökad konkurrens skulle inte bara resultera i direkta besparingar utan också ge stordriftsfördelar tack vare längre tillverkningsserier och med tiden bidra till att förstärka den europeiska försvarsindustris konkurrenskraft. I syfte att bidra till debatten gav kommissionen nyligen ut ett meddelande med titeln "Utmaningar för den europeiska försvarsindustrin - ett bidrag till insatserna på europeisk

nivå⁴². Eftersom försvarsindustrin nästan uteslutande är beroende av offentliga beställningar, behandlar detta meddelande utförligt problemet med offentlig upphandling. Icke desto mindre och med hänsyn till att en konkurrenskraftig europeisk industri inom försvarssektorn också är en oundgänglig förutsättning för att garantera en europeisk försvars- och säkerhetspolitisk identitet är det nödvändigt att ta hänsyn till denna sektors särart. Detta skulle kunna medföra vissa ändringar av de förfaranden som anges i direktiven om offentlig upphandling. Dessutom kan man inte bortse från åtgärder inom VEU och andra liknande organisationer som är verksamma inom området för försvarssamarbete.

VIII. Offentlig upphandling och konsumentskyddspolitik

5.55 Genomförandet av en effektiv politik på upphandlingsområdet, som förbättrar tillträdet till marknaden och öppenheten inom ramen för en ökande integrering av den inre marknaden, kan innebära stora fördelar för konsumenter i fråga om service från samhället och de infrastrukturer som ställs till deras förfogande och därutöver en högre grad av ekonomisk effektivitet. I detta sammanhang synes det vara viktigt att bättre integrera konsumentskyddet i politiken för offentlig upphandling. I synnerhet vore det önskvärt med ökad öppenhet och dialog med konsumentskyddsorganisationer.

IX Frågor

1. Anser ni att det såsom allmän information skulle vara lämpligt att överväga sammanställningen av en praktisk handbok som riktar sig till små och medelstora företag och som redogör för hur de bäst kan förbereda sig för att delta i anbudsförfaranden för offentlig upphandling, samt att utarbeta tolkningsdokument över olika aspekter av direktivens tillämpning som kan vara av särskilt intresse för dessa företag? Vilka teman borde enligt er åsikt särskilt behandlas i sådana dokument?
2. Med hänsyn till att vissa nätverk i EU-regi redan ger kompletterande uppgifter om offentlig upphandling, bl. a. för små och medelstora företag, skulle det vara lämpligt att förstärka dessa nätverks roll, och i så fall hur?
3. Vad är er åsikt om de möjligheter som övervägs (anpassning av databasen TED, användning av Internet, av CPV och av standardblanketter) för att förbättra de små och medelstora företagens information om de särskilda marknaderna? Anser ni att det finns andra möjligheter för att uppnå detta syfte som borde undersökas?
4. Är EEIG ett lämpligt verktyg för att främja samarbetet mellan små och medelstora företag, i synnerhet inom gränsöverskridande upphandlingar?
5. Anser ni att det är nödvändigt att införa andra åtgärder på gemenskapsnivå, särskilt i fråga om underleverantörer och betalningsfrister för att stimulera större deltagande av små och medelstora företag i offentlig upphandling? Om så är fallet, vilka typer av åtgärder? Skulle man till exempel behöva överväga föreskrivna betalningsfrister efter vilka ränta tillkommer vid försenad betalning, och om behov därav uppstår, skadestånd skall utgå?

⁴². Meddelande från kommissionen (KOM(96)10 slutl., 24.1.1996.

6. Vilka är enligt er åsikt de lämpligaste sätten att utveckla nätverken för stöd till små och medelstora företag? Vilka typer av tjänster bör dessa nätverk särskilt ge?
7. I vilken utsträckning har enligt er åsikt den standardiseringspolitik som förs av de europeiska standardiseringsorganen (CEN, CENELEC, ETSI) på uppdrag av kommissionen, gjort det möjligt att undanröja hindren för ett öppnande av den offentliga upphandlingsmarknaden?
8. Vilka produktsektorer är lämpliga att prioritera när avtal skall träffas om nya mandat gällande europeiska standarder?
9. Ett visst antal farhågor som den privata sektorn har givit uttryck åt har behandlats i den del av detta kapitel som ägnas åt de transeuropeiska näten. Är de förtydliganden som ges i fråga om bestämmelserna tillräckliga för att undanröja dessa farhågor, eller vore det lämpligt att överväga nya skriftliga riktlinjer om tillämpningen av direktiven på upphandlingar som rör de transeuropeiska näten eller andra stora projekt (exempelvis genom ett tolkningsmeddelande)?
10. Känner ni till andra frågor gällande upphandlingsförfarandena som kräver förtydliganden eller lösningar för att underlätta deltagande av privata företag i de transeuropeiska näten eller andra partnerskap mellan den offentliga och den privata sektorn?
11. För att stimulera till en mer effektiv förvaltning av strukturfonderna, anser ni att medlemsstaterna och de upphandlande enheterna bör ge stor offentlighet åt det faktum att bästa möjliga förhållande kvalitet/pris har uppnåtts vid upphandlingar avseende projekt som samfinansieras av Europeiska unionen?
12. Vore det lämpligt att kräva att ansvariga undertecknar en personlig förklaring, som intygar att man för ett bestämt projekt erhållit bästa möjliga förhållande kvalitet/pris och att bestämmelserna om offentlig upphandling har följts?
13. Finns det några andra sätt att öka effektiviteten i upphandlingsreglerna när medel från strukturfonderna används?
14. Anser ni att det vore lämpligt att stimulera de upphandlande enheter, som erhåller medel från unionen, att underställa sig ett granskningsförfarande för att garantera att det finns effektiva upphandlingsrutiner?
15. Anser ni att det vore lämpligt och effektivt om en oberoende nationell myndighet, vid upphandling som görs med gemenskapsfinansiering, i nära samarbete med kommissionen, bistår de upphandlande enheterna?
16. Anser ni att de bestämmelser som gäller för upphandling som görs av gemenskapsinstitutioner liksom för den upphandling som görs av andra organ eller tredje länder inom ramen för gemenskapsprogram och med gemenskapsmedel, är tillräckliga för att säkerställa lika tillträde för alla som är intresserade av dessa upphandlingar?
17. Finns det enligt er åsikt ett behov av förtydligande, exempelvis genom ett tolkningsmeddelande, av de möjligheter som regelverket om offentlig upphandling erbjuder för att genomföra gemenskapens och medlemsstaternas arbetsmarknads- och socialpolitiska målsättningar?

18. Anser ni att dessa möjligheter är tillräckliga för att fylla de befintliga behoven? Om detta inte är fallet, vilka åtgärder skulle enligt er mening kunna vidtas för att bättre säkerställa genomförandet av de socialpolitiska målen vid tillämpningen av gemenskapsreglerna om offentlig upphandling, samtidigt som en sund konkurrens alltfört garanteras?
19. Har man enligt er mening tagit tillräcklig hänsyn till skyldigheterna i fråga om säkerhet och hälsa på arbetsplatsen vid utarbetandet av upphandlingsmeddelandena och förfrågningsunderlagen? Vilka förbättringar skulle ni vilja föreslå?
20. Vilken är er erfarenhet av incitamentet att ta hänsyn till miljön genom upphandling av varor och tjänster som omfattas av gemenskapsdirektiven? Bedömer ni det nödvändigt att kommissionen förtydligar de möjligheter som finns att integrera miljöhänsyn vid tillämpningen av upphandlingsdirektiven (till exempel i form av ett meddelande)?
21. Bedömer ni att de möjligheter som erbjuds är tillräckliga för att nå de eftersträlvade målen? Om detta inte är fallet, vilka åtgärder skulle enligt er åsikt kunna vidtas för att ta bättre hänsyn till miljön vid tillämpning av gemenskapsreglerna för offentlig upphandling samtidigt som en sund konkurrens garanteras? Skulle i detta sammanhang införandet i de tekniska specifikationerna, som ingår i en upphandlings allmänna handlingar, av ett miljömärke eller krav på registrering i "Environmental Management and Audit Scheme" (miljöstyrnings- och miljörevisionsprogrammet) såsom ett bland kvalifikationskraven, kunna anses som lämpliga åtgärder?
22. Med hänsyn till bristen på konkurrens inom försvarsmaterielsektorn borde inte denna styras av ett system för offentlig upphandling såsom en del medlemsstater önskar?

6. OFFENTLIG UPPHANDLING I TREDJE LAND

Sedan det nya avtalet om offentlig upphandling (GPA) som slutits inom ramen för Världshandelsorganisationen trätt i kraft är globaliseringen av den offentliga upphandlingen på god väg. Gemenskapens företag måste med kraft möta denna utmaning. Ställda inför en allt hårdare internationell konkurrens blir företagens framgång avhängig av nytänkande och internationell utblick. Öppnandet av upphandlingsmarknaderna för konkurrens bör fullföljas aktivt: en löpande konstruktiv dialog med aktörerna inom gemenskapen är förutsättningen för nya kommersiella avsättningsmöjligheter och fastställande av målen för senare förhandlingar. I detta syfte uppmanar kommissionen medlemsstaterna och de berörda aktörerna att lämna information om tänkbara problem på olika marknader och förslag till lösningar, bl. a. gällande de marknader där förhandlingar om avtal om marknadstillträde pågår.

Förberedelserna i de associerade länderna i Central- och Östeuropa inför inträdet i EU förblir en av de högst prioriterade uppgifterna. Kommissionens vitbok lägger fram de stora linjerna för den politik på olika områden som förs inom ramen för inre marknaden, bland annat i fråga om offentlig upphandling. Kommissionen och medlemsstaterna har redan genomfört ett stort arbete för att lägga grunderna för ett effektivt system för offentlig upphandling. Dessa insatser bör ökas. Det är av största vikt att utbildning om lämpligaste rutiner i fråga om offentlig upphandling och tillgång till juridisk rådgivning på detta område säkerställs. I linje med kommissionens strävanden att förbättra förbindelserna med länder i Medelhavsområdet, och i överensstämmelse med vad som avtalats med Turkiet, Marocko och Tunisien, kommer kommissionen också att undersöka lämpliga sätt att hjälpa dessa länder att utveckla konkurrensdugliga metoder gällande offentlig upphandling.

I. Tillträde till de internationella upphandlingsmarknaderna - att uppnå nya gynnsamma villkor för Europa

6.1 Den ökade liberaliseringen av offentlig upphandling inom den europeiska unionen bör så långt det är möjligt stå modell för de övriga länderna, så att gemenskapsföretagen kan dra största möjliga fördel av deras öppnande för konkurrens. Europeiska unionen har bidragit till en kraftigt ökad liberalisering av offentlig upphandling tillsammans med sina främsta handelspartners främst genom undertecknandet av det första GATT-avtalet om offentlig upphandling 1979, därefter genom avtalet om det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), Europaavtalen och senast genom WTO-avtalet om offentlig upphandling (GPA) inom ramen för förhandlingarna i Uruguay-rundan.

6.2 GPA trädde i kraft den 1 januari 1996. Förutom Europeiska unionen är USA, Kanada, Japan, Israel, Sydkorea, Norge och Schweiz parter i avtalet. Aruba och Liechtenstein har nyligen anslutit sig till avtalet. Singapores anslutning har inletts. Tillämpningsområdet för GPA omfattar upphandlingar som genomförs på lägre nivå i förvaltningen (som exempelvis av delstatsförvaltningar när det gäller de federala länderna och i län och städer), liksom av de enheter som är verksamma inom ett antal särskilda försörjningssektorer (nämligen elförsörjning, stadstransporter, vattenförsörjning, hamnar och flygplatser). Medan avtalet om offentlig upphandling från 1979 var begränsat till upphandling av varor, faller hädanefter också upphandling av bygg- och anläggningsarbeten och tjänster inom GPA:s tillämpningsområde. En annan avgörande skillnad är att leverantörerna också har rätt att ifrågasätta beslut om tilldelning av kontrakt, om de anser sig ha blivit utsatta för diskriminering. Kommissionen anser att det nya avtalet som helhet kommer att öppna offentlig upphandling till ett värde av ungefär 450 miljarder ecu per år för internationell konkurrens. Detta belopp är cirka tio gånger högre än värdet av de marknader som öppnades för konkurrens genom avtalet från 1979.

6.3 Ett stort antal av de diskriminerande bestämmelser som fanns i tredje länder och som uteslöt gemenskapsföretagen från upphandlingsförfaranden för enorma summor slopades i början av detta år. Nya avsättningsmöjligheter har öppnats inom sektorer såsom banktjänster och tung industri. I USA har majoriteten av de diskriminerande bestämmelserna i lagstiftningen om nationell preferens "Buy American" av vilka en del går tillbaka till 30-talet, upphävts av den federala regeringen, liksom av 39 av de 50 delstaterna (bland andra av Kalifornien, New York, Texas, Illinois och Florida). Nya avsättningsmöjligheter till ett årligt värde av omkring 100 miljarder ecu kommer sålunda att öppnas för företagen inom Europeiska unionen. GPA innebär också ett viktigt steg framåt på vägen mot öppnandet av motsvarande marknader i Sydostasien. Japan har sålunda godkänt att avtalet omfattar upphandlingar som görs av dess 47 prefekturer, vilka står för den största delen av de offentliga inköpen, främst på området för bygg- och anläggningsarbeten. I Sydkorea, där GPA träder ikraft från och med 1997, kommer gemenskapsföretagen att kunna lämna anbud inom hela den offentliga sektorn utan att behöva underställa sig de obligatoriska avtalen om teknologiöverföring, kompensationsköp eller utnyttjande av lokala resurser som tidigare tillämpades.

6.4 Men vi kan inte nöja oss med detta. Trots de stora framgångar som hittills har uppnåtts, har alla begränsningar, när det gäller möjligheterna att lämna anbud, ännu inte undanröjts. Fortfarande återstår några viktiga begränsningar i de länder som har undertecknat GPA (vilket har lett gemenskapen till att tillämpa reciprocitetsprincipen). Dessutom är GPA, som för tillfället är ett flerpartsavtal, tänkt att bli ett multilateralt avtal, vilket innebär att ett stort antal länder inom en viss framtid kommer att ansluta sig. Med hänsyn till att offentlig upphandling inom den europeiska unionen i regel är öppen för leverantörer från tredje länder ligger det i gemenskapsföretagens intresse att Europeiska unionen strävar att inom ramen för de förhandlingar som förs med dessa länder, sluta avtal som säkerställer en total och ömsesidig liberalisering av upphandling.

6.5 Vårt främsta mål förblir sålunda att uppnå en större öppenhet i fråga om offentlig upphandling på världsnivå och detta bör, först och främst inom WTO:s multilaterala ram, ske genom en utvidgning av GPA:s tillämpningsområde mellan de parter som redan har undertecknat avtalet och genom att andra länder ansluter sig. Principen bör vara att de framtida ansökarländerna för anslutning till WTO, såsom Kina och Taiwan, måste ansluta sig till GPA, om så är nödvändigt efter en övergångsperiod (Taiwan har redan lagt fram sin ansökan). Kommissionen uppmanar med eftertryck de nuvarande medlemmarna i WTO att ansluta sig till GPA, i synnerhet de som avtalet tilldelat observatörsstatus. Det multilaterala tillvägagångssättet inom WTO förblir den främsta ramen för våra insatser. En parallell förhandlingsprocess kommer att inledas för att nå ett avtal om insyn, öppenhet och rättsmedelsmekanismer på området offentlig upphandling. Dess slutliga mål förblir nationell behandling och effektiv tillämpning av klausulen mest gynnad nation för samtliga upphandlingar och länder inom WTO. För att främja denna process föreslår Europeiska unionen en tidigarelagd revidering av 1994 års GPA som skulle kunna inbegripa utvidgningen av avtalet, slopandet av diskriminerande åtgärder och praxis samt en förenkling och förbättring av avtalet. Likväl bör man inte se bort från de bilaterala förhandlingarna. Kommissionen har redan inlett sådana förhandlingar med Schweiz och Sydkorea. Likaså arbetar kommissionen för att vinna tillträde till marknaderna runt Medelhavet för leverantörerna i Europeiska unionen. I förlängningen av Barcelona-förklaringen, som syftar till att i början av 2000-talet inrätta ett frihandelsområde mellan gemenskapen och länderna i Medelhavsområdet, har ett Europa - Medelhavsavtal om associering, som faller under artikel XXIV i WTO-avtalet, slutits med Israel. Detta avtal kompletteras med två andra avtal om offentlig upphandling som ännu inte har ratificerats. Syftet med dessa avtal är, att utvidga de erbjudanden, som gjorts på basis av reciprocitet enligt GPA och att öppna marknaderna för telekommunikationer för de två undertecknande parterna. Ett avtal om fullbordande av en tullunion har också slutits med Turkiet, vilket förutser ett framtida öppnande av offentlig upphandling på ömsesidig basis. De båda Europa - Medelhavsavtal om associering som slutits med Marocko och Tunisien hämtar också sin inspiration ur detta tillvägagångssätt.

6.6 De europeiska företagen känner redan väl till de vanskligheter som är förknippade med att lämna anbud i tredje länder. Såsom den visat i sitt meddelande om en strategi för marknadstillträde⁴³ bör kommissionen, för att denna strategi skall vara effektiv, förfoga över aktuell information och förstahandsupplysningar om de problem som leverantörer möter i tredje land så att den kan undanröja de hinder som är de mest skadliga för europeiska intressen. Det vore därför värdefullt att få konkreta exempel på den erfarenhet som företagen har av förhållandena i tredje land. Den nya interaktiva databasen som är tillgänglig på Internet gör det möjligt för industrin att direkt underrätta kommissionen om sina problem vad gäller tillträdet till marknader. Härigenom kommer kommissionen att kunna bedöma problemen, undersöka och besluta om vilka åtgärder som kan vidtas för att komma till rätta med dem. För att ringa in svårigheterna med tillträde och bidra till att precisera målen för kommande förhandlingar med tredje länder, har kommissionen dessutom inlett en bred studie som täcker upphandlingssystemen i 19 länder i Asien, Mellanöstern och Latinamerika. Resultaten av denna studie kommer snart att bli kända. Alla bidrag från berörda europeiska aktörer välkomnas.

6.7 Faktum kvarstår dock att insamling och analys av information endast utgör en halv seger. Avtalen är endast till hjälp om de tillämpas i praktiken. Kommissionen kommer därför att vidta åtgärder för att säkerställa att GPA faktiskt genomförs. I denna uppgift kommer kommissionen att stödja sig på sitt nätverk av delegationer i tredje länder. Kommissionen uppmanar samtidigt medlemsstaterna att där så erfordras vaka över att dessa leverantörer behandlas på ett rättvist sätt. Skulle det visa sig nödvändigt kommer kommissionen inte att tveka att utnyttja de samrådsförfaranden som fastställs i GPA. Om dessa förfaranden misslyckas kan kommissionen komma att inleda de förfaranden som förutses inom WTO för biläggande av tvister.

6.8 Konkurrensen är likväl inte en enkelriktad ansträngning. Gemenskapen och medlemsstaterna kan bidra till att skapa de nödvändiga förutsättningarna för konkurrens men de europeiska företagen måste också vara redo för att möta den hårda konkurrens, som leverantörer från tredje land, som nu kommer att omfattas av bestämmelserna i GPA, kommer att utsätta dem för, vid tilldelning av offentliga upphandlingskontrakt inom Europeiska unionen. Leverantörerna bör därför i tid söka få största möjliga kommersiella utbyte av avtalet i syfte att öka sin export till tredje länder och att stärka sina andelar av den offentliga upphandling som sker i dessa länder. De företag som anpassar sig till förändring och förmår söka nya avsättningsmöjligheter kommer logiskt sett att klara sig bäst medan de företagen som förhåller sig passiva däremot riskerar att hamna i utsatt position.

II. Att lägga grunden för öppna offentliga upphandlingsmarknader i Central- och Östeuropa och i Medelhavsländerna

6.9 Sedan Europa-avtalen, som faller under artikel XXIV i WTO-avtalet, trädde ikraft har leverantörer i Ungern, Polen, Tjeckien, Slovakien, Bulgarien, Rumänien, Slovenien (och inom kort, de baltiska staterna) fått tillträde till anbudsfrågningar i Europeiska unionen. Vid utgången av en övergångsperiod på 10 år kommer leverantörer som är etablerade inom Europeiska unionen också att få tillträde till upphandlingar i de associerade länderna. Det är sålunda helt avgörande att leverantörerna i de associerade länderna antar den utmaning som ett deltagande i upphandlingsförfarandena i Europeiska unionen innebär. De måste också göra framsteg när det gäller konkurrenskraft för att vid utgången av denna övergångsperiod kunna erbjuda verklig konkurrens när de möter gemenskapsföretagen inom ramen för de nationella

⁴³ KOM(96)53 slutl.

upphandlingsförfarandena. Å sin sida kommer kommissionen, i linje med sina strävanden att stärka banden med länderna runt Medelhavet och i enlighet med de avtal som slutits med Turkiet, Marocko och Tunisien, att utforska möjligheterna att hjälpa dessa länder att utveckla konkurrensrutiner inom offentlig upphandling.

6.10 En av de största utmaningar som Europeiska unionen står inför är att hjälpa länderna i Central- och Östeuropa att förbereda sin anslutning till unionen. Ett av de viktigaste momenten i fasen som föregår inträdet, är dessa länders skyldighet att anpassa sin lagstiftning till gemenskapslagstiftningen om den inre marknaden. På begäran av Europeiska rådet i Essen lade kommissionen grunden för sin strategi i vitboken med titeln "Förberedelse av de associerade staterna i Central- och Östeuropa för integrering med unionens inre marknad"⁴⁴. Vitboken, som lades fram för Europeiska rådet i Cannes i juni 1995, innehåller rekommendationer om lagstiftningsåtgärder som bör vidtas för att dessa länder före anslutningen till Europeiska unionen skall kunna skapa den därför nödvändiga regelstrukturen. I vitboken preciseras, på området för offentlig upphandling, att lämpliga administrativa förfaranden måste fastställas i lag så att anbudsförfarandena ytterligare öppnas för konkurrens och att konkurrensen mellan leverantörer främjas.

6.11 Öppna och konkurrensbaserade upphandlingsförfaranden är likväl någonting relativt nytt för flertalet leverantörer och upphandlande enheter i Central- och Östeuropa. Att deras nationella lagstiftning läggs i linje med den om den inre marknaden kommer i sig inte att vara tillräckligt för att uppnå de ändringar som är nödvändiga för att leverantörer och upphandlande enheter skall kunna införa ett effektivt system för offentlig upphandling. Det regelverk som håller på att införas kommer att stärkas genom väl avpassat och målinriktat tekniskt bistånd. De som svarar för de offentliga upphandlingsförfarandena bör få sådan utbildning att de på ett så effektivt sätt som möjligt, med kunskap om ekonomiska och finansiella följdverkningar, skall kunna definiera de varor och tjänster som behöver inköpas. Utbildningen kommer också att vara en hjälp till stärkandet av deras kompetens i fråga om administration och förvaltning så att de på ett effektivt sätt kan handskas med anbudssystemet vid offentlig upphandling och de kontrakt som därvid sluts. Leverantörerna måste också vänja sig vid tanken att leverera varor och tjänster som motsvarar kundernas förväntningar inom den offentliga sektorn och förbättra sin kapacitet att utarbeta och lämna anbud.

6.12 Europeiska unionen stödjer redan länderna i Central- och Östeuropa i deras första strävanden att lägga grunderna för ett öppet och effektivt upphandlingssystem. De erhåller sålunda ett värdefullt stöd, i synnerhet för att utarbeta lagar och skapa administrativa ramar, tack vare PHARE-programmet och bland annat SIGMA-programmet⁴⁵, som till största delen finansieras genom PHARE-medel och drivs i OECD:s regi. Kommissionen har också skapat ett nytt multinationellt instrument, kontoret för informationsutbyte om tekniskt bistånd, dit begäran om bistånd och rådgivning som sänds till kommissionen kommer att kanaliseras och vilket fungerar som central kontaktpunkt för upplysningar och informationsutbyte om tekniskt bistånd i fråga om den inre marknaden.

⁴⁴. KOM(95)163, 3 och 10.5.1995.

⁴⁵ Support for the Improvement of Governance and Management in Central and Eastern European Countries (Stöd till förbättring av ledarskap och förvaltning i länderna i Central- och Östeuropa)

III. Frågor

1. Vilka effekter har avtalet om offentlig upphandling fått när det gäller öppnandet av upphandlingsmarknaderna? Är ytterligare åtgärder nödvändiga?
2. Vilket land (eller vilken grupp av länder) och vilka sektorer bör ur företagets synpunkt prioriteras inom ramen för framtida insatser för att öppna upphandlingsmarknaderna?
3. Anser ni att en rad gemensamma principer (som öppenhet och ickediskriminering) räcker för att i framtiden säkerställa ett faktiskt öppnande av upphandlingsmarknaderna i utvecklingsländerna?
4. Förekommer andra hinder (lagliga eller andra), som inte omfattas av avtalet om offentlig upphandling och som förhindrar ett framgångsrikt deltagande i offentlig upphandling i tredje land?
5. Skulle det vara till hjälp om en rådgivande grupp sammansatt av företrädare för berörda sektorer inrättades som kunde bistå kommissionen i frågor som har anknytning till tillträdet till offentlig upphandling i tredje land?
6. Vilka andra åtgärder skulle gemenskapen eller medlemsstaterna kunna vidta för att hjälpa leverantörerna att hävda de rättigheter som GPA ger dem och för att säkerställa att de andra parterna i avtalet följer spelreglerna?
7. Anser ni att gemenskapen bör prioritera bistånd till länderna i Central- och Östeuropa för att hjälpa dem att utveckla sin kompetens i fråga om offentlig upphandling? Vilka former av utbildning vore i så fall de mest effektiva för dessa länder?
8. Skulle experter på offentlig upphandling vara beredda att aktivt medverka i biståndet till länderna i Central- och Östeuropa och förmedla nödvändiga kunskaper om offentlig upphandling till dem? Har ni själv redan deltagit i ett utbildningsprogram? Om så är fallet, vilka slutsatser drar ni av denna erfarenhet inför framtida program?
9. Eftersom kommissionen söker efter sätt på vilka den kan bistå länderna i Medelhavsområdet med att utveckla system för offentlig upphandling där, vilka åtgärder skulle ni anse vara lämpliga i detta avseende?

BILAGA 1

De första gemenskapsdirektiven om offentlig upphandling, nämligen bygg- och anläggningsdirektivet (71/305/EEG) och varuupphandlingsdirektivet (77/62/EEG) gav ett positivt men begränsat bidrag till öppnandet av offentlig upphandling för konkurrens. Tillämpningsområdet för dessa direktiv var alltför begränsat, eftersom stora upphandlingsområden, såsom sektorerna för vatten, energi, transporter, telekommunikationer och tjänster inte omfattades. Dessutom fanns ingen harmonisering av prövningsförfaranden vilket ledde till att leverantörer, som uteslutits från ett upphandlingsförfarande till följd av en överträdelse av direktivens bestämmelser, ofta inte hade någon möjlighet, varken att ifrågasätta tvivelaktiga beslut om tilldelning av kontrakt, eller att kräva skadestånd. Gemenskapsbestämmelserna innehöll också alltför många luckor, vilka utnyttjades av de upphandlande enheterna för att inte använda sig av öppna förfaranden, under motiveringar som inte var sakligt grundade. Gemenskapsbestämmelserna om offentlig upphandling har alltså ändrats för att väga in de reaktioner som inkommit från politiskt håll, liksom från de berörda sektorerna mot bakgrund av tidigare missbruk och de luckor som uppdagats i systemet.

Det regelverk som gäller för offentlig upphandling kompletterades mellan åren 1987 och 1993, som ett led i programmet från 1985 för fullbordandet av den inre marknaden. Direktiven om varor och bygg- och anläggningsarbeten uppdaterades 1988 respektive 1989 och kodifierades 1993 (i direktiv 93/36/EEG och 93/37/EEG). Upphandling av tjänster integrerades i det öppna gemenskapssystemet för upphandling genom direktivet 92/50/EEG, som trädde i kraft den 1 juli 1993. Ett direktiv om upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten som genomförs av enheter som har verksamhet inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna (direktivet om "försörjningssektorerna"), som både omfattar offentliga företag och de företag som medlemsstaterna beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter, antogs av rådet 1990 (direktiv 90/531/EEG). En kodifierad version av detta direktiv, som inkluderar upphandling av tjänster, antogs i juni 1993 (direktiv 93/38/EEG). När det trädde i kraft den 1 juli 1994 (den 1 januari 1997 för Spanien och den 1 januari 1998 för Grekland och Portugal) ersatte det direktiv 90/531/EEG. Två särskilda direktiv om rättsmedel har antagits, ett för de "klassiska" sektorerna (direktiv 89/665/EEG, ändrat genom tjänstedirektivet 92/50/EEG) och det andra för försörjningssektorerna (direktiv 92/13/EEG). "Rättsmedelsdirektiven" ålägger medlemsstaterna skyldigheten att se till att administrativa eller juridiska rättsmedel finns tillgängliga för leverantörer som lidit skada till följd av en överträdelse av reglerna om offentlig upphandling.

Direktiven fastställer att det åvilar medlemsstaterna att tillse att upphandlingar, som överskrider vissa tröskelvärden, sker enligt öppna och konkurrensbaserade förfaranden. De innehåller bestämmelser om publicering av meddelanden om upphandling, om de förfaranden som skall följas vid tilldelning av kontrakt (de tekniska specifikationerna måste exempelvis hänvisa till europeiska standarder när sådan finns, eller om sådana saknas till nationella standarder som i sin tur hänvisar till internationella standarder) och om de kvalifikations- och utvärderingskriterier som skall användas. De tröskelvärden över vilka upphandlingar omfattas av direktiven uppgår, för varor och tjänster, till 200 000 ecu (400 000 ecu för upphandling inom försörjningssektorerna och närmare 130 000 ecu för upphandling som omfattas av avtalet om offentlig upphandling inom Världshandelsorganisationen) och 5 miljoner ecu för upphandling av bygg- och anläggningsarbeten. Dessa värden har fastställts så att reglerna om upphandling i konkurrens gäller för upphandlingar på sådan nivå, att de i all sannolikhet kan intressera leverantörer från andra medlemsstater. Det har vidare fastställts så att de inte påför upphandlingar, som ligger under tröskelvärdena, onödigt tunga administrativa och procedurkostnader.

**LÄGET MED AVSEENDE PÅ INFÖRLIVANDET AV DIREKTIVEN
OM OFFENTLIG UPPHANDLING
26.06.1996**

DIREKTIV	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	A	FIN	S
89/440/CEE Bygg- och anläggningsdirektivet av den 18.07.1989 I kraft sedan den 19.07.1990 EL, E, P: 01.03.1992 A, FIN, S: 1.1.1994 ersatt av 93/37/EEG															
88/295/CEE Varuupphandlingsdirektivet av den 02.03.1988 I kraft sedan den 01.01.1989 EL, E, P: 01.03.1992 A, FIN, S: 1.1.1994															
89/665/CEE Rättsmedelsdirektivet av den 21.12.1989 I kraft sedan den 21.12.1991 A, FIN, S: 1.1.1994															
90/531/CEE Försörjningsdirektivet av den 17.09.1990 I kraft sedan den 01.01.1993 E: 01.01.1996 EL, P: 01.01.1998 A, FIN, S: 1.1.1994				E							E				
92/13/CEE Rättsmedelsdirektivet inom försörjningssektorerna av den 25.02.1992 I kraft sedan den 01.01.1993 A, FIN, S: 1.7.1994 E: 30.06.1995 EL, P: 30.06.1997				E							E				
92/50/CEE Tjänsteupphandlingsdirektivet av den 18.06.1992 I kraft sedan den 01.07.1993 A, FIN, S: 1.7.1994															
93/36/CEE Varuupphandlingsdirektivet av den 14.6.1993 I kraft sedan den 14.06.1994 A, FIN, S: 1.7.1994															
93/38/CEE Försörjningsdirektivet av den 14.06.1993 I kraft sedan den 01.07.1994 A, FIN, S: 1.7.1994 E: 01.01.1997 EL, P: 01.01.1998				E	E						E				

Teckenförklaring:

	Nationella införlivningsåtgärder har icke anmälts eller endast delvis anmälts
e	Nationella införlivningsåtgärder har anmälts och kontrollerats - överträdelseförfaranden för bristande överensstämmelse har inletts
	Nationella införlivningsåtgärder har anmälts
D	Medlemsstaten har beviljats undantag