

OFFENTLIGE KONTRAKTER

Offentlige myndigheder indgår hvert år kontrakter om bygge- og anlægsarbejder og tjenesteydelser til en værdi af 2,448 mia. EUR i EU, hvilket gør offentlige indkøb til en vigtig drivkraft for økonomisk vækst, jobskabelse og innovation. Den pakke om offentlige indkøb, som blev vedtaget i 2014, tilføjer 2,88 mia. EUR om året til EU's BNP. Desuden medførte EU-direktiver om offentlige indkøb en forøgelse af de samlede kontraktværdier, der steg fra mindre end 200 mia. EUR i 2009 til omkring 525 mia. EUR i 2017.

RETSGRUNDLAG

Artikel 26, artikel 34 og artikel 53, stk. 1, samt artikel 56, 57, 62 og 114 i [traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde](#).

MÅL

Offentlige kontrakter er afgørende for medlemsstaternes økonomier og bidrager med over 16 % af EU's bruttonationalprodukt (BNP). Inden gennemførelsen af fællesskabslovgivningen blev kun 2 % af sådanne kontrakter tildelt virksomheder fra andre lande. Disse kontrakter er afgørende i sektorer som bygge- og anlægssektoren, energisektoren og telekommunikationssektoren, hvor man traditionelt har foretrukket nationale leverandører. Denne præference hæmmede det indre marked, øgede omkostningerne og begrænsede konkurrenceevnen i nøgleindustrier.

Anvendelsen af det indre markeds principper sikrer optimal udnyttelse af økonomiske ressourcer og offentlige midler. De gør det muligt at købe produkter og tjenesteydelser af høj kvalitet til konkurrencedygtige priser. Ved at kunne vælge mellem de bedste virksomheder fra hele Europa, styrker man de europæiske virksomheders konkurrenceevne og overholder principperne om gennemsigtighed, ligebehandling og effektivitet og minimerer risikoen for svig og korrupsion.

RESULTATER

Det Europæiske Fællesskab vedtog retsakter med henblik på at samordne de nationale regler, fastsætte forpligtelser vedrørende udbud og opstille objektive kriterier for udvælgelsen af tilbudsgivere. Fra 1960'erne blev der vedtaget en række normative retsakter om offentlige indkøb, men senere besluttede Fællesskabet at forenkle og koordinere lovgivningen på dette område med vedtagelsen af [direktiv 2004/18/EF](#) om fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter og [direktiv 2004/17/EF](#) om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester. Nogle få år senere blev der med [direktiv 2009/81/EF](#) indført særlige regler for offentlige indkøb af forsvarsmateriel, som skulle lette adgangen til andre medlemsstats markeder for forsvarsmateriel.

REFORMER

Parlamentet og Rådet vedtog i 2014 en ny lovpakke om offentlige indkøb, der omfatter [direktiv 2014/24/EU](#) om offentlige udbud (og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF) og [direktiv 2014/25/EU](#) om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (og om ophævelse af direktiv 2004/17/EF). Pakken om offentlige indkøb blev suppleret med et nyt direktiv om koncessioner ([direktiv 2014/23/EU](#)), som opstiller retlige rammer for tildeling af koncessioner^[1], der sikrer, at alle økonomiske aktører i EU har effektiv og ikkediskriminerende adgang til EU's marked, og giver større sikkerhed om gældende lovbestemmelser.

Der er ligeledes taget hensyn til det eksterne aspekt af offentlige indkøb med Kommissionens [forslag til forordning](#) fra 2012 om adgangen for tredjelands varer og tjenesteydelser til Unionens indre marked for offentlige indkøb og procedurer for støtte til forhandlingerne om adgang for Unionens varer og tjenesteydelser til tredjelands markeder for offentlige indkøb. Et dødvande i forhandlingerne resulterede i et nyt [forslag](#) fra Kommissionen i 2016. Medlovgiverne undertegnede den [endelige forordning](#) om det internationale instrument for offentlige udbud den 23. juni 2022. Instrumentet har til formål at fremme den globale åbning af markederne for offentlige indkøb.

I april 2012 vedtog Kommissionen en [strategi for offentligt e-indkøb](#) med sigte på at opnå fuldstændigt elektroniske procedurer for e-indkøb senest medio 2016. Parlamentet og Rådet vedtog [direktiv 2014/55/EU](#) om elektronisk fakturering i forbindelse med offentlige udbud den 16. april 2014.

Den 3. oktober 2017 offentliggjorde Kommissionen to meddelelser: "[Udbud, der virker – i og for Europa](#)" og "[Fremme af investeringer gennem en frivillig forudgående vurdering af udbudsaspekterne af store infrastrukturprojekter](#)". Med henblik på at forbedre de europæiske offentlige udbud yderligere som led i strategipakken for offentlige udbud offentliggjorde den også en [henstilling](#) om "Professionalisering af offentlige udbud: Udvikling af en arkitektur for professionalisering af offentlige udbud".

PROCEDURE FOR OFFENTLIGE UDBUD

Procedurerne skal overholde EU-rettens principper, herunder fri bevægelighed for varer, etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser. Principper som ligebehandling, ikkeforskelsbehandling og gennemsigtighed er afgørende, og konkurrence, fortrolighed og effektivitet skal opretholdes.

A. Typer af procedurer

Indkaldelsen af tilbud foregår efter forskellige typer procedurer baseret på et tærskelsystem. Direktiverne fastlægger metoder til beregning af den anslåede værdi

[1]"Koncessioner" er gensidigt bebyrdende kontrakter, hvorved en eller flere ordregivende myndigheder eller kontraherende enheder overdrager ansvaret for udførelse af bygge- og anlægsarbejder eller levering og forvaltning af tjenesteydelser til en eller flere økonomiske aktører. Økonomiske aktører, der er tildelt en koncession, erhverver eksklusiv ret til at udnytte de bygge- og anlægsarbejder eller tjenesteydelser, der er genstand for kontrakten, eller denne ret sammen med betaling af en pris.

af hver offentlig kontrakt^[2] og angiver de procedurer, der skal anvendes. I den "åbne udbudsprocedure" kan enhver interesseret aktør afgive tilbud. I "begrænsede udbud" kan kun ansøgere, der modtager opfordring hertil, afgive tilbud. I "udbud med forhandling" gives enhver aktør mulighed for at ansøge om at deltage, men kun dem, der efter en vurdering modtager en opfordring dertil, har ret til at afgive tilbud. Den "konkurrenceprægede dialog" vedrører situationer, hvor myndighederne^[3] ikke kan definere deres behov. Kun indbudte kandidater deltager i dialogen. Kontrakter tildes udelukkende på grundlag af det bedste forhold mellem pris og kvalitet. "Innovationspartnerskabet" gælder for innovative løsninger, der endnu ikke er på markedet. Myndigheden samarbejder med en eller flere forsknings- og udviklingsenheder for at forhandle om en ny løsning under udbuddet. I særlige tilfælde kan kontrakter tildes uden forudgående offentliggørelse.

B. Kriterier for tildeling af en kontrakt

De ordregivende myndigheder er forpligtet til at tildele offentlige kontrakter på grundlag af kriteriet om "det økonomisk mest fordelagtige tilbud", der blev indført i forbindelse med reformen af reglerne om offentlige indkøb. I stedet for blot den laveste pris lægger dette kriterium vægt på at få mest valuta for pengene ved at tage hensyn til kvalitet, miljømæssige og sociale faktorer, livscyklusomkostninger og innovation.

C. Bestemmelser om offentliggørelse og gennemsigtighed

Udbudsprocedurerne skal sikre den nødvendige gennemsigtighed i alle faser. Dette opnås især ved offentliggørelse af væsentlige elementer i udbudsprocedurerne og ved offentliggørelse af oplysninger om ansøgere og tilbudsgivere samt gennem tilstrækkelig dokumentation på alle trin i proceduren.

D. Klagemuligheder

[Klagedirektivet \(2007/66/EF\)](#) sikrer en effektiv klageordning for overtrædelser af reglerne om offentlige indkøb. Det indfører en "standstill-periode", som efter en beslutning om tildeling af en kontrakt giver tilbudsgiverne mindst ti dage til at gennemgå beslutningen, inden kontrakten undertegnes af myndighederne. Dette giver mulighed for at anfægte beslutningen.

E. Andre aspekter af offentlige indkøb

De nye regler lægger vægt på grønne offentlige indkøb, idet der tages hensyn til miljøvirkningerne, og der gives mulighed for at henvise til miljømærket. De fremhæver også social inklusion og forenkler tjenesteydelseskontrakter. Reglerne har til formål at mindske bureaukratiet, hjælpe SMV'er med det fælles europæiske udbudsdokument og tilskynde til opdeling af kontrakter i delkontrakter. E-indkøb prioriteres, idet der skitseres specifikke e-indkøbsteknikker. Direktiverne anerkender EU-Domstolens afgørelser om indgåelse af in house-kontrakter og styrker bestemmelserne om interessekonflikter og korrupsion.

[2] Ved "offentlige kontrakter" forstås gensidigt bebyrdende aftaler, som indgås mellem en eller flere økonomiske aktører og en eller flere ordregivende myndigheder, og som vedrører bygge- og anlægsarbejder, levering af varer eller tjenesteydelser.

[3] "Ordregivende myndigheder" er statslige, regionale eller lokale myndigheder, offentligretlige organer eller sammenslutninger af en eller flere af disse myndigheder eller et eller flere af disse offentligretlige organer.

Efter vedtagelsen af handlingsplanen for den cirkulære økonomi i 2020 offentliggjorde Kommissionen den 11. marts 2020 et [arbejdsdokument](#) om EU's kriterier for grønne offentlige indkøb for datacentre, serverrum og cloudtjenester med det formål at sikre, at datacenterudstyr og -tjenester indkøbes på en miljøvenlig måde i overensstemmelse med EU's målsætninger om energi, klimaændringer og ressourceeffektivitet.

Som reaktion på covid-19-pandemien foreslog Kommissionen [EU4Health-programmet](#), der har til formål at sikre en betydelig forøgelse af budgettet til offentlige indkøb af lægemidler, vacciner og sundhedsdatasystemer. Dette forslag førte til vedtagelsen af [forordning \(EU\) 2021/522](#), der finder anvendelse fra den 1. januar 2021 og blev offentliggjort den 27. marts 2021, hvorved programmet blev oprettet. Kommissionen udstak [ny vejledning til offentlige indkøbere](#) om hurtige indkøb af vigtigt udstyr, iværksatte [fem fælles indkøb](#) af værnemidler sammen med medlemsstaterne og understregede digitaliseringen af offentlige udbud gennem nationale e-indkøbsplatforme som led i sin bredere [genopretningsstrategi efter covid-19](#).

For så vidt angår indkøb af forsvarsmateriel blev der i oktober 2023 vedtaget en [forordning](#) om oprettelse af et instrument til styrkelse af den europæiske forsvarsindustri gennem fælles indkøb (EDIRPA). Den har til formål at øge forsvarsudgifterne betydeligt, fremme samarbejdsbaserede investeringer i fælles projekter, styrke fælles indkøb af forsvarskapaciteter, investere i forskellige missionskapaciteter, udnytte synergier, anspore til innovation og styrke den europæiske forsvarsindustri med vægt på at støtte SMV'er.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Parlamentet havde inden vedtagelsen af pakken om offentlige indkøb den 15. januar 2014 vedtaget adskillige beslutninger, herunder beslutningerne af 18. maj 2010 om [nye udviklingstendenser for offentlige indkøbskontrakter](#), af 12. maj 2011 om [lige adgang til offentlige markeder i EU og i tredjelande](#) og af 25. oktober 2011 om [modernisering af offentlige indkøb](#). I disse beslutninger opfordrede Parlamentet til vedtagelse af foranstaltninger, der fører til forenkling og større retssikkerhed, og til, at der tages hensyn til værdier og bæredygtighed, når kontrakter tildeles.

Som led i bestræbelserne på at forbedre EU's offentlige indkøb vedtog Parlamentet den 4. oktober 2018 en [beslutning om strategipakken for offentlige udbud](#), hvori det opfordrede til øget anvendelse af digital teknologi i forbindelse med offentlige indkøb i Unionen, foranstaltninger til fremme af SMV'er og socialøkonomiske virksomheder, bedre adgang for EU-leverandører til tredjelandes markeder for offentlige indkøb og professionalisering af indkøberne^[4]. I november 2020 viste et studie^[5], at forskelle

[4] Relevant forskning omfatter Bovis, C., [Contribution to Growth: European Public Procurement – Delivering improved rights for European citizens and businesses](#), publikation udarbejdet for Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse, TEMAafdelingen for Økonomisk og Videnskabelig Politik og Livskvalitet, Europa-Parlamentet, Luxembourg, 2019.

[5] Dahlberg, E. et al., [Legal obstacles in Member States to Single Market rules](#), publikation udarbejdet for Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse, TEMAafdelingen for Økonomisk og Videnskabelig Politik og Livskvalitet, Europa-Parlamentet, Luxembourg, 2020.

mellem medlemsstaterne hvad angår professionalisme i forbindelse med offentlige udbud var en væsentlig årsag til ulige adgang til offentlige udbud.

Ifølge forskningen er det blevet anslået, at Parlamentets nylige lovgivningsaktiviteter kan generere op til 2,88 mia. EUR årligt. Samtidig har EU-direktiverne om offentlige indkøb ført til en stigning i de samlede kontraktværdier fra mindre end 200 mia. EUR til ca. 525 mia. EUR^[6].

I april 2020 blev der offentliggjort en briefing om EU's rammer for offentlige indkøb^[7], som undersøger, hvordan disse rammer bidrager til opfyldelsen af målene i Parisaftalen og strategien for den cirkulære økonomi. Dette forskningsdokument blev udarbejdet på anmodning fra Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO) som optakt til dets initiativbetænkning "[På vej mod et mere bæredygtigt indre marked for virksomheder og forbrugere](#)", der blev vedtaget af Parlamentet den 25. november 2020.

Den 22. februar 2021 blev der forelagt et studie^[8] for IMCO-udvalget om covid-19-pandemiens indvirkning på det indre marked. Heri foreslås politiske tilgange til fremtidige kriser, herunder øremærkede midler til vaccineudvikling og koordinering af regler på EU-plan. I studiet understreges det, at medlemsstaterne hurtigt indså betydningen af en koordineret indsats for indkøb af medicinske og personlige værnemidler på grund af krisens intensitet.

Den 1. december 2021 afholdt IMCO-udvalget en [offentlig høring](#) om bæredygtige offentlige indkøb i samarbejde med Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerbeskyttelse (ENVI). Målet var at undersøge, hvordan offentlige indkøb kan støtte målene i den europæiske grønne pagt. Under høringen drøftede eksperter fra europæiske universiteter, virksomheder, medlemsstaternes ministerier og NGO'er optimering af grønne indkøb, fremme af de berørte parters anvendelse heraf, forbedring af deres adgang til og forbedring af informationsformidlingen om bæredygtige indkøb.

I maj 2022 blev der offentliggjort et studie^[9], udarbejdet for IMCO-udvalget, med titlen "Det digitale indre marked og digitaliseringen af den offentlige sektor", som undersøgte potentialet i en EU-GovTech-platform til at modernisere den offentlige sektor.

Der kan findes yderligere oplysninger om dette emne på webstedet for [Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse](#).

Barbara Martinello

[6]Relevant forskning omfatter Becker, J. et al., [Contribution to Growth:European Public Procurement – Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses](#), publikation udarbejdet for Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse, Temaafdelingen for Økonomisk og Videnskabelig Politik og Livskvalitet, Europa-Parlamentet, Luxembourg, 2019.

[7]Núñez Ferrer, J., [The EU's Public Procurement Framework](#), publikation udarbejdet for Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse, Temaafdelingen for Økonomisk og Videnskabelig Politik og Livskvalitet, Europa-Parlamentet, Luxembourg, 2020.

[8]Marcus, J. S. et al., [The Impact of COVID-19 on the Internal Market](#), publikation udarbejdet for Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse, Temaafdelingen for Økonomisk og Videnskabelig Politik og Livskvalitet, Europa-Parlamentet, Luxembourg, 2021.

[9]Hoekstra, M. et al., [The Digital Single Market and the digitalisation of the public sector](#), publikation udarbejdet for Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse, Temaafdelingen for Økonomisk og Videnskabelig Politik og Livskvalitet, Europa-Parlamentet, Luxembourg, 2022.

04/2024