

III

(Forberedende retsakter)

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU'S 532. PLENARFORSAMLING, 14.2.2018-15.2.2018

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om
meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale
Udvalg og Regionsudvalget — Udbud, der virker — i og for Europa

(COM(2017) 572 final)

om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og
Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Fremme af investeringer gennem en frivillig forudgående
vurdering af udbudsaspekterne af store infrastruktuuraspekter

(COM(2017) 573 final)

og om Kommissionens henstilling af 3. oktober 2017 om professionalisering af offentlige udbud:
udvikling af en arkitektur for professionalisering af offentlige udbud

(C(2017) 6654 final — SWD(2017) 327 final)

(2018/C 227/06)

Ordfører: **Antonello PEZZINI**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 17.11.2017
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug
Vedtaget i sektionen	24.1.2018
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.2.2018
Plenarforsamling nr.	532
Resultat af afstemningen	107/1/1
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) er overbevist om, at kun en gennemsigtig, åben og konkurrencedygtig ordning for offentlige udbud i det indre marked på én og samme tid kan sikre, at de offentlige udgifter bruges effektivt, og levere varer og tjenesteydelser af høj kvalitet til borgerne gennem udvikling af en egentlig **europæisk kultur for innovative, intelligente, bæredygtige og socialt ansvarlige udbud**.

1.1.1. I denne forbindelse anbefaler EØSU at fremme anvendelsen af »det økonomisk mest fordelagtige tilbud« som kriterium ved udvælgelsen af bud, især når det drejer sig om intellektuelle tjenesteydelser.

1.2. Udvalget bifalder den nye pakke om offentlige udbud og understreger behovet for at:

- fremme kvalitet og innovation inden for offentlige udbud
- medtage miljømæssige og sociale aspekter
- gøre de offentlige udbud mere intelligente og effektive.

1.3. Udvalget understreger vigtigheden af intelligent brug af offentlige udbud for at kunne tackle globale udfordringer som klimaændringer, ressourceknaphed, uligheder og samfundets aldring ved at understøtte sociale politikker, fremskynde omstillingen til mere bæredygtige og konkurrencedygtige forsyningskæder og åbne bedre muligheder for SMV'ers og socialøkonomiske virksomheders deltagelse.

1.3.1. EØSU mener, at det er vigtigt, at medlemsstaterne i højere grad bliver åbne over for frivillige mekanismer til forudgående vurdering af store infrastrukturprojekter.

1.3.2. Udvalget understreger, at anvendelse af den nye frivillige mekanisme til forudgående vurdering skal gøres attraktiv gennem tildeling af et overensstemmelsescertifikat til ordregivere. EØSU bakker op om øget professionalisering hos alle berørte parter og større deltagelse af sociale virksomheder med henblik på at komme svig og korruption til livs og i højere grad fremme digitaliseringen af udbud.

1.4. Udvalget sætter især pris på bestræbelserne for at skabe bedre adgang for SMV'er og socialøkonomiske virksomheder til udbudsmarkederne og understreger, at der stadig er mange hindringer for, at de fuldt ud kan deltage, og det anbefaler derfor, at deres deltagelse beskyttes og understøttes af handelskamre og/eller brancheorganisationer.

1.4.1. Sociale og miljømæssige aspekter er blevet vigtige betingelser ved offentlige udbud, og EØSU understreger deres værdi og nytte. Det anbefaler, at der i alle nationale og europæiske uddannelsesprogrammer indføres indhold af specifik social og miljømæssig karakter.

1.4.2. Der bør iværksættes en kampagne for at fremme indføjelsen af de tekniske og lovgivningsmæssige standarder på miljøområdet ISO 14000 (miljø), ISO 26000, SA 8000:2014 (socialt ansvar) og de relevante ILO-konventioner⁽¹⁾, UNI 11648:2016 (projektstyring) og ISO 9000 eller lignende lovfæstede nationale tekniske kvalitetskrav i udbudsbetingelserne, og mindre virksomheder bør hjælpes til at opfylde disse standarder med støtte fra Den Europæiske Socialfond.

1.5. For udvalget er det helt afgørende, at der arbejdes målrettet på markant at øge ordregivernes professionalisering med en klar anerkendelse af nyerhvervede kvalifikationer. Der bør være en fælles europæisk ramme for tekniske og digitale færdigheder, som vil sikre en fælles fremgangsmåde i hele det indre europæiske marked.

1.6. EØSU er enig i, at det havde været bedre, hvis Kommissionen i stedet for en henstilling vedtog et direktiv for at sikre en effektiv og sammenhængende arkitektur for professionalisering af offentlige udbud.

1.7. Der bør efter udvalgets opfattelse oprettes et offentligt digitalt register over udbud bl.a. for at udvide antallet af potentielt interesserede virksomheder og for at kunne foretage en bedre evaluering af effektiviteten og integriteten af udbudsproceduren.

1.8. Udvalget anser det for absolut nødvendigt med et robust EU-fremstød for at fremme adgangen til tredjelandes markeder for offentlige udbud, herunder markederne i tiltrædelseslandene og partnerlandene under den europæiske naboskabspolitik, på grundlag af gensidighed og på lige vilkår med nationale virksomheder.

1.9. EØSU mener, at Kommissionens henstillinger til de enkelte medlemsstater bør ledsages af nogle kraftige incitamenter på uddannelsesområdet for gennem vedtagelse af et etisk kodeks for udbud på EU-niveau at åbne adgangsmuligheder til strukturprogrammer og -fonde og tekniske og reguleringsmæssige standarder for digitalisering.

⁽¹⁾ De grundlæggende ILO-konventioner, ILO-konvention nr. 155 (sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen) og ILO-konventionerne nr. 131,1 og 102.

1.10. EØSU anbefaler, at der gøres en indsats for at indføje og anvende foranstaltninger af social karakter som et strategisk middel til at fremme avancerede politikker på dette område.

1.11. EØSU anbefaler at undersøge muligheden for at indføre en fælles reguleringsordning — svarende til en 28. ordning — for grænseoverskridende udbud, som ordregiverne frit kan tilslutte sig med garanti for ens procedurer i hele det europæiske økonomiske område.

2. Baggrund og aktuel situation

2.1. Offentlige udbud åbner et enormt potentielt marked for innovative produkter og tjenester, hvis de bruges strategisk til at stimulere økonomien og frigøre investeringer — især via investeringsplanen for Europa — forbedre produktiviteten og integrationen og håndtere de strukturelle og infrastrukturelle ændringer, der er nødvendige for at fremme innovation og vækst.

2.2. Offentlige udbud tegner sig for en væsentlig del af offentlige indkøb og investeringer i den europæiske økonomi. Hvert år bruger de offentlige myndigheder i EU ca. 19 % af EU's BNP på tjenesteydelser, bygge- og anlægsarbejder og indkøb.

2.2.1. Desværre bruges den laveste pris som tildelingskriterium i 55 % af udbudsprocedurerne, og der lægges således ikke særlig vægt på kvalitet, bæredygtighed, innovation og social inklusion.

2.3. Ni ud af ti større infrastrukturprojekter udføres ikke i overensstemmelse med gennemførelsesplanerne i kontrakten hverken i forhold til budgettet eller de fastsatte tidsfrister, og der er ofte tale om budgetoverskridelser på op til 50 % ⁽²⁾.

2.4. Lovgivningen om offentlige udbud er traditionelt meget sammensat og kompliceret, hvortil kommer en ekstrem opsplitning af de institutionelle rammer, da den forvaltes af mange forskellige aktører på centralt, regionalt og sektorspecifikt niveau, hvis opgaver og funktioner ikke altid er klart definerede.

2.5. Forvaltningen af procedurerne for indkøb og infrastrukturinvesteringer stiller krav om særligt udviklede kompetencer hos de offentlige myndigheder på forskellige niveauer, men i stedet fremviser de visse svagheder: forskellige kompetencer med hensyn til planlægning og rettidig identifikation af passende instrumenter og midler, begrænset professionalisering af ordregiverne, involvering af mange forskellige offentlige forvaltninger inden for hvert udgiftsområde, mangel på struktureret indsamling af understøttende information i forskellige databaser, som forvaltes af forskellige aktører med en i mange tilfælde utilstrækkelig grad af kvalitet og pålidelighed.

2.6. Denne kompleksitet er ikke blevet fuldstændigt fjernet med pakken om offentlige udbud fra 2014.

2.7. I EU er det gået langsomt med digitaliseringen af offentlige udbud: kun fire lande havde taget skridt hertil i 2016 ⁽³⁾. Dette viser, at der må gøres større brug af de nye teknologier for at forenkle og fremskynde procedurerne for tildeling af kontrakter.

3. Kommissionens forslag

3.1. Den pakke, der nu er blevet fremlagt, dækker fire indsatsområder:

3.1.1. **identifikation af prioriterede områder**, hvor der er behov for forbedringer, for at udvikle en strategisk tilgang til offentlige udbud med fokus på seks prioriteter

3.1.2. **frivillig forudgående vurdering af store infrastrukturprojekter** med oprettelse af en helpdesk ledsaget af mekanismer til underretning og informationsudveksling, som kan bistå i de indledende faser af projekter til en anslået værdi af over 250 mio. EUR samt projekter af stor nytteværdi for en medlemsstat til en værdi af over 500 mio. EUR

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_grow_046_ex_ante_voluntary_assesment_en.pdf.

⁽³⁾ COM(2017) 572 final, afsnit 2.

3.1.3. **henstillinger om professionalisering af offentlige administrationer og indkøbere** for at kunne garantere, at de har de udbudsfærdigheder og den tekniske og proceduremæssige ekspertise, der er nødvendig for at kunne overholde reglerne og sikre en høj kvalitet i henseende til innovation og bæredygtighed og den bedste *value for money* af investeringen også med hensyn til social ansvarlighed

3.1.4. **retningslinjer med henblik på større innovation via udbud af varer og tjenesteydelser.**

4. Generelle bemærkninger

4.1. Udvalget tager med stor tilfredshed imod den nye pakke om offentlige udbud og gentager, hvad det tidligere har udtalt om behovet for »at fremme kvalitet og innovation i forbindelse med offentlige indkøb, begrænse det overflødige bureaukrati, inddrage miljømæssige og sociale kriterier til beskyttelse af jobsikkerheden og arbejdsvilkårene til gavn for personer med handicap og andre ugunstigt stillede grupper«, og for intellektuelle tjenesteydelsers vedkommende at fremme — ved siden af det økonomisk mest fordelagtige tilbud — muligheden for at udvælge kun ét bud, der anses for at være det bedste, også selv om det ikke er billigere.

4.2. Med anvendelsen af miljømæssige og sociale kriterier kan offentlige udbud gøres mere intelligente og effektive, og man vil kunne sikre en øget professionalisering, få flere SMV'er, herunder socialøkonomiske virksomheder, til at deltage, bekæmpe favorisering, svig og bestikkelse samt tilskynde til europæiske offentlige udbud af grænseoverskridende karakter ⁽⁴⁾.

4.3. Udvalget understreger navnlig vigtigheden af intelligent brug af offentlige udbud for fuldt ud at kunne tackle globale udfordringer som klimaændringer, ressourceknaphed og samfundets aldring ved at understøtte sociale politikker, fremskynde omstillingen til mere bæredygtige og konkurrencedygtige forsyningskæder og åbne bedre muligheder for SMV'ers deltagelse i udbud.

4.4. EØSU mener, at det er vigtigt, at medlemsstaterne på et frivilligt grundlag bliver stadig mere indstillede på at:

- garantere en større udbredelse af strategiske udbud med frivillige mekanismer til forudgående vurdering af store infrastrukturprojekter
- udvikle en systematisk udveksling af bedste praksis for strategiske udbud
- fremme opdaterede fremgangsmåder for grønne, sociale og innovative udbud.

4.5. For udvalget er det helt afgørende, at der arbejdes målrettet på markant at øge ordregivernes professionalisering gennem en certificering af obligatoriske minimumskrav og indførelse af en fælles europæisk ramme for tekniske og digitale færdigheder, som kan sikre en fælles fremgangsmåde i hele det indre europæiske marked ved hjælp af et fælles europæisk ekspertisecenter og en interaktiv database.

4.5.1. De sociale og miljømæssige aspekter har fået en enorm betydning i de offentlige udbud, idet overholdelsen af disse aspekter har en værdi og er en garanti for opnåelsen af målene om social inklusion samt social og miljømæssig bæredygtighed. Derfor foreslår og anbefaler EØSU, at alle uddannelsesprogrammer med henblik på øget professionalisering af det personale, der arbejder med offentlige udbud, kommer til at omfatte specifik viden om social- og miljølovgivningen og i særdeleshed om de sociale og miljømæssige aspekter, der er reguleret i lovgivningen om offentlige udbud.

4.5.2. Ved at medtage disse aspekter vil man kunne tackle de nye udfordringer, der er forbundet med at udnytte potentialet fuldt ud med det mål at yde et strategisk bidrag til de tværgående politiske mål og sociale værdier såsom innovation, social inklusion og økonomisk og miljømæssig bæredygtighed.

4.5.3. Det er derfor efter EØSU's mening nødvendigt at garantere, at disse foranstaltninger følges til punkt og prikke, når de er bindende, og tilskynde til større anvendelse af dem, når det er frivilligt for de ordregivende myndigheder at følge dem. EØSU anmoder indtrængende om, at der iværksættes en kampagne for indførelse af de tekniske og lovgivningsmæssige standarder ISO 14000 (miljø), ISO 26000, SA 8000:2014 (socialt ansvar), de otte grundlæggende ILO-konventioner, ILO-konvention nr. 155 (sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen), ILO-konventionerne nr. 131, 1 og 102 samt UNI 11648:2016 (projektstyring) og ISO 9000 (kvalitetsstyring). Ved anvendelsen af disse standarder og tekniske specifikationer

⁽⁴⁾ EUT C 191 af 29.6.2012, s. 84.

i de nye generationer af udbud bør der sikres en omfattende støtte til SMV'er og socialøkonomiske virksomheder for at undgå, at de udelukkes fra at deltage, og for at mindske deres omkostninger.

4.5.4. Medtagelsen af innovative kriterier kræver — især for store infrastrukturprojekters vedkommende — en fælles strategisk vision for udvælgelsen af bud dels på grundlag af omkostningseffektivitets- og kvalitetskriterier, dels — for de økonomisk mest fordelagtige buds vedkommende — ud fra en tilgang, som kan omfatte sociale, miljømæssige og andre kriterier såsom kriterier vedrørende cirkulær økonomi.

4.5.5. Ligeledes foreslås og anbefales det i betragtning af medlemsstaternes underudnyttelse af mulighederne for i offentlige udbud at anvende sociale kriterier og foranstaltninger som strategiske redskaber til at fremme bæredygtige socialpolitiske kriterier, at der gøres en beslutsom indsats for at medtage og anvende sådanne kriterier og foranstaltninger af social karakter, som EU's lovgivning om offentlige udbud giver mulighed for.

4.5.6. Udvalget sætter især pris på bestræbelserne for at skabe bedre adgang for SMV'er og socialøkonomiske virksomheder til udbudsmarkedene og understreger, at der stadig er mange hindringer for deres deltagelse.

4.5.7. Efter EØSU's mening vil det være hensigtsmæssigt at lægge mere vægt på at få afskaffet disse hindringer blandt andet ved at styrke klageadgangsordningen. Det er i den forbindelse nyttigt og nødvendigt at give handelskamre og/eller brancheorganisationer mulighed for at løse tvister for mindre virksomheder på kollektiv vis og tilskynde dem til at gøre brug af denne mulighed.

4.5.8. Der bør oprettes et offentligt digitalt register over udbud bl.a. for at udvide antallet af potentielt interesserede virksomheder og for at kunne foretage en bedre evaluering af effektiviteten og integriteten af udbudsproceduren.

4.5.9. Det vil også være vigtigt at iværksætte pilotprojekter for at fremme SMV'ernes deltagelse via kommercielle foretagender og innovationsformidlere og at tage initiativ på EU-plan til pilotprojekter på uddannelsesområdet til gavn for professionaliseringen af de europæiske SMV'er for at forbedre de mindre virksomheders sprogkunderskaber og kendskab til procedurerne i indkøbscentralerne.

4.6. EØSU går stærkt ind for at fremme anvendelsen af fælles grænseoverskridende udbud — især når det drejer sig om innovative projekter og transnationale infrastrukturprojekter — og i den forbindelse tilskynde mindre virksomheder til at deltage via kommercielle foretagender og innovationsformidlere, idet der også bør stilles høje krav til kvalitet i underentrepriser, hvis anvendelse dog bør begrænses.

4.7. Udvalget understreger betydningen af et robust EU-fremstød for at fremme adgangen til tredjelandes markeder for offentlige udbud, herunder markederne i tiltrædelseslandene og partnerlandene under den europæiske naboskabspolitik, på grundlag af gensidighed og på lige vilkår med nationale virksomheder, og der bør også indsættes bestemmelser herom i bilaterale og multilaterale frihandelsaftaler.

4.8. EØSU er tilhænger af oprettelsen af et offentligt tilgængeligt fællesskabsregister over kontrakter, som er fuldt interoperabelt med de nationale registre, for at sikre større åbenhed omkring tildelte kontrakter og ændringerne hertil med fuld beskyttelse af følsomme data og personoplysninger. Dette kan opnås gennem digitalisering af udbud med indførelse af obligatoriske e-udbud fra og med 2018.

4.9. Udvalget understreger betydningen af en struktureret dialog med civilsamfundet på grundlag af tilgængeligheden af åbne og gennemsigtige data for at skabe bedre analyseredskaber, så der kan udarbejdes politikker i overensstemmelse med behovene samt alarmsystemer og ordninger til modvirkning af korruption, bl.a. ved hjælp af en bedre udnyttelse af projektf finansiering.

4.10. Det er nødvendigt at udvikle en brugervenlig mekanisme for informationsudveksling som et redskab til forvaltning af viden, der kan benyttes af de nationale myndigheder og ordregivere med henblik på deling af bedste praksis, gensidig læring af erfaringer og oprettelse af en EU-plattform om forskellige aspekter af projekterne.

4.10.1. Der er behov for en kraftig styrkelse af uddannelsen af de ansatte hos de ordregivende myndigheder.

5. Partnerskabet mellem Kommissionen, de regionale og nationale myndigheder og virksomhederne: mekanismen til forudgående vurdering

5.1. Den nye mekanisme til forudgående vurdering, som Kommissionen har foreslået, kan efter EØSU's mening vise sig nyttig, hvis den forbliver fleksibel og frivillig og med mulighed for, at dens tre nedenstående komponenter kan anvendes uafhængigt af hinanden:

- helpdesk
- indberetningsmekanisme for infrastrukturprojekter på over 500 mio. EUR
- mekanisme til informationsudveksling.

De bør kunne anvendes nemt og uafhængigt for hvert projekt og med fuld respekt for fortrolighedsgarantien.

5.2. For EØSU er det vigtigt, at standardformularen for indberetning bliver enkel og strømlinet, og at den digitale procedure sikrer fortroligheden af følsomme oplysninger.

5.3. Efter EØSU's mening bør helpdesk-ordningen opbygges som et netværk med nationale/regionale underafdelinger for at sikre lokal assistance i tilslutning til netværk såsom BC-Net og Solvit.

5.4. Mekanismen til informationsudveksling bør sikre oprettelse af en brugervenlig interaktiv database, som er tilpasset til brugernes behov, og med en styrings- og kontrolkomité bestående af repræsentanter for de ordregivende myndigheder og virksomheder i medlemsstaterne.

5.5. Hvad angår mekanismen til forudgående vurdering er det efter udvalgets mening nødvendigt at gøre den attraktiv gennem tildeling af et overensstemmelsescertifikat, som et resultat af Kommissionens vurdering.

6. En arkitektur for professionalisering af offentlige udbud

6.1. EØSU støtter fuldt ud Kommissionens henstilling til medlemsstaterne. EØSU havde imidlertid foretrukket, at Kommissionen ville vedtage et direktiv i stedet for blot en henstilling uden bindende virkning for at sikre en effektiv og sammenhængende arkitektur for professionalisering af offentlige udbud.

6.2. Efter udvalgets mening vil henstillingerne i dette dokument blive fulgt op på passende vis under forudsætning af følgende:

6.2.1. iværksættelse af et fælles pilotprojekt på uddannelsesområdet for professionalisering af de forskellige offentlige og private udbudsaktører, begyndende med de grænseoverskridende udbud, blandt andet for at definere de kvalifikationer og færdigheder, som hver enkelt fagperson på området for offentlige udbud, bør besidde

6.2.2. tildeling af et mandat til CEN, Cenelec og ETSI til at udarbejde tekniske og forskriftsmæssige standarder for digitalisering af udbudsproceduren for at garantere gennemsigtighed, tilgængelighed og interoperabilitet

6.2.3. snarlig iværksættelse af pilotprojekter for SMV'er og virksomheder i den sociale økonomi for at fremme deres deltagelse via kommercielle foretagender og innovationsformidlere

6.2.4. adgang for udbudsaktørerne til den del af programmet *Justice* 2014-2020, som vedrører juridisk uddannelse, herunder uddannelse i juridisk terminologi, for at fremme udviklingen af en fælles lovgivningsmæssig og retslig kultur på udbudsområdet samt gensidig læring

6.2.5. medtagelse blandt strukturfondenes og især Socialfondens indsatsområder af foranstaltninger til fælles professionalisering af udbudsaktørerne på nationalt, regionalt og lokalt niveau

6.2.6. udbydelse af 300 EU-stipendier til deltagelse i relevante kurser i Det Europæiske Institut for Offentlig Administration i Maastricht og i Det Europæiske Retsakademi i Trier

6.2.7. indførelse af en etisk kodeks for udbud vedtaget af udbudsaktørerne på europæisk niveau inden for rammerne af en dialog med civilsamfundet, blandt andet for at sikre overholdelse af høje sociale og miljømæssige standarder.

6.3. EØSU går ind for at undersøge muligheden for at indføre en fælles supplerende reguleringsordning i form af en 28. ordning for store grænseoverskridende udbud, som ordregiverne frit kan tilslutte sig med ens betingelser og procedurer i hele det indre marked.

Bruxelles, den 14. februar 2018.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
