



Brussel, 24 mei 2024
(OR. en)

10358/24

MAP 22
RC 21
MI 544
COMPET 595
FIN 472

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
d.d.:	24 mei 2024
aan:	de delegaties

nr. vorig doc.:	9963/24
-----------------	---------

Betreft:	Conclusies van de Raad over Speciaal verslag 28/2023 van de Europese Rekenkamer: Overheidsopdrachten in de EU: Minder concurrentie om opdrachten voor werken, goederen en diensten in de periode 2011-2021 - Goedgekeurd op 24 mei 2024
----------	---

Voor de delegaties gaat in de BIJLAGE de tekst van de *conclusies over Speciaal verslag 28/2023 van de Europese Rekenkamer: Overheidsopdrachten in de EU: Minder concurrentie om opdrachten voor werken, goederen en diensten in de periode 2011-2021*, die de Raad Concurrentievermogen tijdens zijn 4026e zitting van 24 mei 2024 heeft goedgekeurd.

Conclusies van de Raad over Speciaal verslag 28/2023 van de Europese Rekenkamer:

**Naar eerlijkere en effectievere concurrentie voor EU-overheidsopdrachten voor werken,
goederen en diensten**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

HERINNEREND AAN de conclusies van de Raad van 9 juni 2022 over de ontwikkeling van duurzame overheidsopdrachten¹, waarin de Raad wijst op het belang van een geleidelijke en geharmoniseerde aanpak bij de invoering van bepalingen inzake strategische overheidsopdrachten met het oog op de verwezenlijking van de milieu- en klimaatdoelstellingen van de EU, en zich tegelijkertijd beraadt op een kader op EU- en nationaal niveau om het concurrentievermogen en de veerkracht van de EU-economie te verbeteren;

HERINNEREND AAN de conclusies van de Europese Raad van 26 en 27 oktober 2023, waarin met name wordt opgeroepen tot “het ontwikkelen van het concurrentievoordeel van de EU op het gebied van digitale en schone technologieën, onder meer door te focussen op innovatie, onderzoek, onderwijs en vaardigheden” en “het verminderen van belangrijke kritieke afhankelijkheden en het diversifiëren van toeleveringsketens door middel van strategische partnerschappen”²;

GELET OP het werkprogramma van de Commissie 2024 “Vandaag resultaten boeken om klaar te zijn voor morgen”³;

INGENOMEN MET de gedachtewisseling van de ministers van Economische Zaken tijdens de informele Raad Concurrentievermogen in Genk op 9 februari 2024, waarin opnieuw werd gewezen op het belang van strategische overheidsopdrachten (groene, sociale en innovatieve overheidsopdrachten) voor de versterking van het duurzame en inclusieve concurrentievermogen van de EU;

¹ Doc. ST 9373/22.

² EUCO 14/23 van 27.10.2023.

³ COM(2023) 638 final van 17.10.2023.

ERAAN HERINNEREND dat overheidsopdrachten 14 % van het bbp van de EU vertegenwoordigen en derhalve een belangrijke rol kunnen spelen bij het verwezenlijken van de belangrijkste strategische doelstellingen van de Europese Unie, met name de noodzaak om de veerkracht en duurzaamheid van de EU-economie te verbeteren;

BENADRUKKEND dat gezamenlijke en bijkomende inspanningen absoluut essentieel en dringend zijn om tot overheidsinvesteringen te komen die bevorderlijk zijn voor de innovatie, voorzieningszekerheid en strategische autonomie van de Unie, met behoud van een open economie; en HERINNEREND AAN de essentiële rol die voor overheidsopdrachten is weggelegd in de groene transitie naar een meer circulaire, klimaatneutrale, minder vervuilende en maatschappelijk verantwoorde economie, en tegelijk ERKENNEND dat het handhaven van de regels inzake overheidsopdrachten en het bevorderen van de concurrentie bij overheidsopdrachten een gedeelde verantwoordelijkheid van de Commissie en de lidstaten is;

Is ingenomen met de conclusies en aanbevelingen van de Europese Rekenkamer in het verslag:

1. IS INGENOMEN MET de publicatie van Speciaal verslag 28/2023 van de Europese Rekenkamer getiteld “Overheidsopdrachten in de EU – Minder concurrentie om opdrachten voor werken, goederen en diensten in de periode 2011-2021”:
2. NEEMT NOTA VAN de conclusies en aanbevelingen in het verslag en HOUDT REKENING MET de initiatieven die de Commissie na 2021 ondernomen heeft (zoals vermeld in haar antwoorden), waaronder het Big Buyers-initiatief⁴, dat een ruimere benutting van strategische overheidsopdrachten moet bevorderen, en de dataruimte voor overheidsopdrachten⁵ (Public Procurement Data Space – PPDS), die moet zorgen voor gerichtere en transparantere overheidsuitgaven, een betere toegang tot aanbestedingen voor bedrijven, en meer datagestuurde beleidsvorming;

⁴ Voor het Big Buyers-initiatief uit 2018, zie Big_Buyers_-_Recruitment_Brief.pdf (sustainable-procurement.org)

⁵ Mededeling van de Commissie: Overheidsopdrachten: een dataruimte voor efficiëntere overheidsuitgaven, meer datagestuurde beleidsvorming en betere toegang tot aanbestedingen voor kleine en middelgrote ondernemingen: C(2023) 1696 (PB C 98I van 16.3.2023, blz. 1.).

3. NEEMT KENNIS VAN de belangrijkste punten van kritiek in het verslag, namelijk:
- De afname van de concurrentie op het gebied van overheidsopdrachten in de afgelopen 10 jaar, met name vanwege het grote aandeel onderhandse gunningen in sommige lidstaten en het grote aandeel opdrachten met één inschrijver;
 - Op basis van de beschikbare gegevens: het uitblijven van een significante algemene verbetering in de verwezenlijking van de belangrijkste doelstellingen van de richtlijnen van 2014⁶ in de referentieperiode waarop het verslag betrekking heeft; de Rekenkamer wijst erop dat er – in weerwil van de doelstellingen van de hervorming van de overheidsopdrachten van 2014 – relatief weinig contracten aan kleine en middelgrote ondernemingen werden toegekend, en dat er onvoldoende gebruik werd gemaakt van strategische overheidsopdrachten, met dien verstande dat er verschillen bestaan op nationaal niveau;
 - Het beperkte aantal rechtstreekse grensoverschrijdende aanbestedingen;
 - De tekortkomingen in het toezicht van de Commissie en de lidstaten op de ontwikkelingen op de markt voor overheidsopdrachten;

Naar gestroomlijnde regels en een beter aanbestedingssysteem: een diepgaande analyse maken van het bestaande kader

4. BENADRUKT dat het noodzakelijk is dat de Commissie en de lidstaten samenwerken in een effectief partnerschap op basis van gelijke waardering, ervoor blijven zorgen dat de verplichtingen uit hoofde van de bestaande richtlijnen naar behoren worden nageleefd, en de relevante belanghebbenden raadplegen om belemmeringen te voorkomen en de belangrijkste obstakels voor duurzame aanbestedingen en eerlijke en effectieve concurrentie in kaart te brengen en weg te nemen;

⁶ Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1). Huidige geconsolideerde versie: 1/1/2024;
Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65). Huidige geconsolideerde versie: 1/1/2024;
Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 243). Huidige geconsolideerde versie: 1/1/2024;

5. VERZOEKT de Commissie, in de context van het speciaal verslag van de Rekenkamer en de huidige stand van uitvoering van het EU-rechtskader inzake overheidsopdrachten, om de onderliggende oorzaken van de afname van de concurrentie om overheidsopdrachten in de EU verder te onderzoeken; BENADRUKT dat er bij deze analyse van de onderliggende oorzaken rekening mee moet worden gehouden dat de concurrentie-indicatoren aanzienlijke verschillen laten zien tussen lidstaten, regio's en economische sectoren, aangezien de manier waarop te werk wordt gegaan sterk uiteen kan lopen en mogelijk specifieke gerichte acties nodig zijn;
6. ONDERSTREEPT dat onnodige administratieve lasten voor overheidsinkopers en marktdeelnemers, met inbegrip van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, moeten worden vermeden; IS in dit verband VAN MENING dat de complexiteit van de wetgeving inzake overheidsopdrachten de deelname van bepaalde marktdeelnemers aan overheidsopdrachten kan belemmeren;
7. VERZOEKT de Commissie onverwijld een diepgaande analyse van het bestaande wetgevingskader inzake overheidsopdrachten (met inbegrip van de Richtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU) uit te voeren om na te gaan of een herziening noodzakelijk is in de periode 2024-2029, in het licht van de belangrijke toezeggingen die de EU deed om haar duurzameontwikkelingsdoelstellingen voor 2030 te halen; ER echter OP WIJZEND dat het, in aanvulling op de grondige analyse, van essentieel belang is om een beter inzicht te krijgen in de onderliggende oorzaken van de afname van de concurrentie om overheidsopdrachten;

8. BENADRUKT dat bij de diepgaande analyse voor ogen moet worden gehouden dat het rechtskader voor aanbestedingen moet waarborgen dat aanbestedende autoriteiten en entiteiten terdege rekening kunnen houden met de factoren veerkracht, voorzieningszekerheid en eerlijke concurrentie om in de kritieke behoefte van de Unie aan strategische autonomie te voorzien – met behoud van een open economie, vanuit de noodzaak om een robuuste economische basis op te bouwen – met name door de afhankelijkheid van de Unie in de meest gevoelige industriële ecosystemen te verminderen; BENADRUKT tevens de behoefte aan duidelijke regels voor de behandeling van producten en marktdeelnemers uit derde landen;
9. ONDERSTREEPT dat de huidige geopolitieke situatie een bijzondere bedreiging vormt voor de veiligheid van de lidstaten; BENADRUKT dat bij de diepgaande analyse terdege rekening moet worden gehouden met de noodzaak voor overheidsinkopers om de bestaande instrumenten waarover zij beschikken te versterken om de veiligheidsrisico's te beperken, en IS VAN OORDEEL dat inspiratie voor deze instrumenten onder meer kan worden gevonden in Richtlijn 2009/81/EG; ONDERSTREEPT dat, wanneer veiligheidskwesties op het spel staan, Richtlijn 2009/81/EG reeds een zekere flexibiliteit biedt waarmee rekening moet worden gehouden bij de diepgaande analyse van aanbestedingen die onder het toepassingsgebied vallen van de Richtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU;
10. IS VAN MENING dat in deze analyse grondig moet worden gekeken naar de wisselwerking tussen de richtlijnen en de veelheid aan specifieke sectorale rechtshandelingen die aanbestedingsbepalingen bevatten; VERZOEKT de Commissie in haar diepgaande analyse te onderzoeken of het nodig is deze initiatieven te stroomlijnen en op elkaar af te stemmen, teneinde te komen tot een evenwicht tussen de verschillende doelstellingen, meer rechtszekerheid, algehele samenhang en, in voorkomend geval, minder regeldruk en kosten;

11. BENADRUKT dat de diepgaande analyse zou kunnen leiden tot een diagnose, een effectbeoordeling van de regelgeving en, op basis van de conclusies daarvan, tot een voorstel voor nieuwe regels die duurzame aanbestedingen en eerlijke en effectieve concurrentie bevorderen, waarbij tegelijkertijd, voor zover mogelijk, buitensporige en onnodige administratieve belemmeringen worden weggenomen en de huidige regelgevingsbepalingen worden gestroomlijnd, maar ONDERSTREEPT dat het belangrijk is dat overheidsinkopers flexibiliteit behouden bij het bepalen van welke strategische overwegingen ze in hun procedures meenemen;
12. BENADRUKT dat het rechtskader tegelijkertijd gericht moet zijn op het vergemakkelijken van de toegang tot overheidsopdrachten, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen en zeker micro-ondernemingen;
13. VERZOEKT de Commissie in dit verband de acties of maatregelen te presenteren die zijn genomen en zullen worden genomen naar aanleiding van de meest recente conclusies van de Raad over de ontwikkeling van duurzame overheidsopdrachten⁷ en naar aanleiding van het verslag van het Franse voorzitterschap⁸ over de vastgestelde knelpunten bij de uitvoering van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten;
14. BENADRUKT de rol die de deskundigengroepen van de Commissie⁹ kunnen spelen voor de werking en de ontwikkeling van een modern, toegankelijk en vereenvoudigd rechtskader voor overheidsopdrachten dat een duurzame en veerkrachtige interne markt ondersteunt;

⁷ PB C 236 van 20.6.2022, blz. 2.

⁸ Doc. ST 9679/24.

⁹ Met name de deskundigengroep van belanghebbenden op het gebied van overheidsopdrachten, het netwerk van beroepsinstanties van eerste aanleg en de deskundigengroep met meerdere belanghebbenden inzake e-aanbesteding.

Beschikbaarheid van kwaliteitsvolle gegevens en geavanceerde instrumenten

15. STEUNT de aanbeveling van de Rekenkamer om de beschikbare relevante informatie zo goed mogelijk te gebruiken; IS VAN MENING dat het van essentieel belang is over uitgebreide en kwaliteitsvolle gegevens te beschikken, omdat deze de ontwikkeling van op feiten gebaseerd beleid mogelijk maken; VERZOEKT de Commissie en de lidstaten daarom nauwer samen te werken om in kaart te brengen welke gegevensreeksen nodig zijn voor een diepgaande analyse, om de kwaliteit en leesbaarheid van de verzamelde gegevens[...] te verbeteren, en om, afhankelijk van de beschikbaarheid, relevante en regelmatige informatie over duurzame overheidsopdrachten te publiceren;
16. IS in dit verband INGENOMEN MET het initiatief van de Europese Commissie voor de Europese dataruimte voor overheidsopdrachten (PPDS), dat de kwaliteit en de benutting van gegevens over overheidsopdrachten zou kunnen verbeteren door middel van geavanceerde instrumenten, zoals technologieën op het gebied van artificiële intelligentie; ROEPT OP zich te concentreren op een efficiënte methode voor het beoordelen en analyseren van de beschikbare gegevens met betrekking tot aanbestedingen, en met name van de indicatoren inzake overheidsopdrachten van het scorebord van de eengemaakte markt, en ROEPT de Commissie OP alle beschikbare gegevens te gebruiken om inzicht te krijgen in de aanbestedingspraktijken van overheidsinkopers, rekening houdend met het feit dat de samenstelling en de inhoud van de gegevens niet in de hele EU geharmoniseerd zijn; BENADRUKT dat de procedures voor overheidsopdrachten moeten worden bespoedigd door gebruik te maken van technische instrumenten om de snelle publicatie van aankondigingen van overheidsopdrachten in Tenders Electronic Daily te vergemakkelijken;
17. DRINGT ER bij de Commissie en de lidstaten OP AAN samen te werken om deze instrumenten zo goed mogelijk te ontwikkelen, ook via de passende netwerken tussen de nationale autoriteiten en de Commissie;

**Belanghebbenden raadplegen, beste praktijken bevorderen, professionalisering waarborgen
en een EU-breed strategisch actieplan voor overheidsopdrachten lanceren**

18. MERKT OP dat in de meeste lidstaten een groot deel van alle gegunde opdrachten is gegund aan de offerte met de laagste prijs; WAARSCHUWT ER echter VOOR dat bij het meten van de kwaliteit van aanbestedingsprocedures niet te veel belang mag worden gehecht aan de laagste prijs als enige gunningscriterium; WIJST EROP dat het gebruik van de laagste prijs als enig gunningscriterium niet noodzakelijkerwijs een negatief effect heeft op de kwaliteit indien de aankopers in hun aanbestedingsdocumenten van tevoren voldoende technische specificaties hebben opgenomen, en dat het aan de lidstaten is om te bepalen in hoeverre aanbestedende autoriteiten en entiteiten al dan niet de prijs of de kosten als enige gunningscriterium mogen gebruiken; VERZOEKT de Commissie daarom capaciteitsopbouw te ondersteunen en te ontwikkelen om de implementatie van strategische aanbestedingen en relevante selectie- en gunningscriteria in verband met het onderwerp van het contract te bevorderen, teneinde hoogwaardige openbare diensten, duurzaamheid en een goede prijs-kwaliteitverhouding te waarborgen;
19. MERKT OP dat de versterking van de concurrentie- en de strategische dimensie sterk afhangt van de wijze waarop de aanbestedende autoriteiten en entiteiten hun opdrachten ontwerpen en beheren en van hun capaciteit en bekwaamheid op deze gebieden; VERZOEKT de Commissie en de lidstaten derhalve initiatieven voor de professionalisering van deze autoriteiten en entiteiten te ondernemen of op te schalen, daarbij rekening houdend met het Europees vaardighedenkader voor aanbestedingsprofessionals ProcurCompEU¹⁰; IS echter VAN OORDEEL dat competentie en opleiding ook van essentieel belang zijn voor marktdeelnemers, met name kleine en middelgrote ondernemingen en zeker micro-ondernemingen;

¹⁰ ProcurCompEU, het Europees competentiekader voor aanbestedingsprofessionals: ECF_Flyer.indd (europa.eu)

20. SPOORT de Commissie en de lidstaten AAN om efficiënter samen te werken en het delen en verspreiden van beste praktijken te ondersteunen, en om samen te werken met alle belanghebbenden, zoals inkopers en verkopers, om de nodige competenties en capaciteiten op te bouwen;
21. DRINGT voorts AAN OP meer transparantie, integriteit en verantwoordingsplicht met betrekking tot overheidsuitgaven teneinde collusie en corruptie te bestrijden en bij te dragen tot een betere prijs-kwaliteitverhouding;
22. ERKENT dat er geen uniforme oplossing bestaat om de bovengenoemde uitdagingen aan te pakken, maar DRINGT ER bij de Commissie OP AAN een EU-breed strategisch actieplan voor overheidsopdrachten aan te nemen waarin de toekomstige stappen op EU-niveau worden bepaald, in voorkomend geval in samenwerking met de lidstaten; ROEPT de Commissie en de lidstaten OP om onverwijld met al deze werkzaamheden te beginnen, en ZIET UIT NAAR de voltooiing, binnen een redelijke termijn, van het EU-breed strategisch actieplan, opdat dit kan dienen als sturing en onderbouwing voor een programma ter herziening en hervorming van het aanbestedingslandschap van de EU, om aldus de in deze conclusies van de Raad aan de orde gestelde kwesties en zorgpunten aan te pakken;
23. VERZOEKT de Commissie regelmatig op het niveau van de Raad de vorderingen te presenteren die zijn gemaakt met de initiatieven, maatregelen en acties waarnaar in deze conclusies wordt verwezen.
