



Bryssel den 24 maj 2024
(OR. en)

10358/24

MAP 22
RC 21
MI 544
COMPET 595
FIN 472

LÄGESRAPPORT

från: Rådets generalsekretariat

av den: 24 maj 2024

till: Delegationerna

Föreg. dok. nr: 9963/24

Ärende: Rådets slutsatser om Europeiska revisionsrättens särskilda rapport 28/2023: Offentlig upphandling i EU – Mindre konkurrens vid upphandlingar av byggentreprenader, varor och tjänster under perioden 2011–2021

– Godkända den 24 maj 2024

För delegationerna bifogas *slutsatserna om Europeiska revisionsrättens särskilda rapport 28/2023: Offentlig upphandling i EU – Mindre konkurrens vid upphandlingar av byggentreprenader, varor och tjänster under perioden 2011–2021*, som rådet (konkurrenskraft) godkände vid sitt 4026:e möte den 24 maj 2024.

Rådets slutsatser om Europeiska revisionsrättens särskilda rapport 28/2023

Främja rättvis och effektiv konkurrens vid EU:s offentliga upphandlingar av byggentreprenader, varor och tjänster

EUROPEISKA UNIONENS RÅD,

SOM ERINRAR OM rådets slutsatser av den 9 juni 2022 om utvecklingen av hållbar offentlig upphandling¹, i vilka rådet anser att det är nödvändigt med en gradvis och harmoniserad strategi vid införande av bestämmelser om strategisk offentlig upphandling för att EU:s miljö- och klimatmål ska uppnås, samtidigt som man överväger en ram på EU-nivå och nationell nivå som syftar till att förbättra konkurrenskraften och motståndskraften i EU:s ekonomi,

SOM ERINRAR OM sina slutsatser av den 26 och 27 oktober 2023, där Europeiska rådet särskilt pekar på behovet av att ”utveckla EU:s konkurrensfördelar inom digital och ren teknik, bland annat genom att man fokuserar på innovation, forskning, utbildning och kompetenser,” och ”minska centrala kritiska beroenden och diversifiera leveranskedjorna genom strategiska partnerskap”²,

SOM ERINRAR OM kommissionens arbetsprogram för 2024 med titeln *Nå resultat i dag, stå redo i morgon*³,

SOM VÄLKOMNAR näringsministrarnas diskussion vid det informella mötet i rådet (konkurrenskraft) i Genk den 9 februari 2024, där de bekräftade vikten av strategisk offentlig upphandling (grön, social och innovativ upphandling) för att stärka EU:s hållbara och inkluderande konkurrenskraft,

¹ Dok. ST 9373/22.

² EUCO 14/23, 27.10.2023.

³ COM(2023) 638 final, 17.10.2023.

SOM ERINRAR OM att offentlig upphandling står för 14 procent av EU:s BNP och därför kan spela en viktig roll för att uppnå Europeiska unionens centrala strategiska mål, särskilt behovet av att förbättra motståndskraften och hållbarheten i EU:s ekonomi,

SOM BETONAR att det är absolut nödvändigt och angeläget med gemensamma och intensifierade insatser för att uppnå offentliga investeringar som främjar unionens innovation, försörjningstrygghet och strategiska oberoende, samtidigt som en öppen ekonomi bevaras, SOM ERINRAR OM den viktiga roll som offentlig upphandling bör ha när det gäller att genomföra den gröna omställningen till en mer cirkulär, klimatneutral, mindre förorenande och socialt ansvarsfull ekonomi, och SOM samtidigt ERKÄNNER att genomförandet av reglerna för offentlig upphandling och ökad konkurrens inom offentlig upphandling är ett gemensamt ansvar för kommissionen och medlemsstaterna,

Välkomnar slutsatserna och rekommendationerna i Europeiska revisionsrättens rapport:

1. VÄLKOMNAR offentliggörandet av Europeiska revisionsrättens särskilda rapport 28/2023 Offentlig upphandling i EU: Mindre konkurrens vid upphandlingar av byggtreprenader, varor och tjänster under perioden 2011–2021,
2. NOTERAR slutsatserna och rekommendationerna i rapporten, och BEAKTAR de initiativ för perioden efter 2021 som kommissionen har tagit och nämner i sina svar, bland annat *initiativet stora inköpare*⁴, för att främja en bredare användning av strategisk offentlig upphandling och det *europiska dataområdet för offentlig upphandling*⁵ för att möjliggöra mer målinriktade och transparenta offentliga utgifter, göra anbudsinfordringar mer tillgängliga för företag och främja datadriven politik,

⁴ Initiativet stora inköpare, 2018, se: Big_Buyers_-_Recruitment_Brief.pdf (sustainable-procurement.org)

⁵ Meddelande från kommissionen: *Offentlig upphandling – Ett dataområde för att förbättra de offentliga utgifterna, främja datadriven politik och förbättra tillgången till upphandlingar för små och medelstora företag*, C(2023) 1696 (EUT C 98 I, 16.3.2023, s. 1).

3. ERKÄNNER den huvudsakliga kritiken i rapporten, nämligen

- den minskade konkurrensen inom offentlig upphandling under de senaste tio åren, särskilt med tanke på den stora andelen direkttilldelningar i vissa medlemsstater och antalet förfaranden med endast en anbudsgivare,
- bristen – på grundval av tillgängliga data – på betydande förbättringar överlag när det gäller uppnåendet av de centrala mål som eftersträvas med 2014 års direktiv⁶ under den referensperiod som omfattas av rapporten; i strid med målen för upphandlingsreformen 2014 noterade revisionsrätten att andelen kontrakt som tilldelats små och medelstora företag var låg och att användningen av strategisk upphandling var otillräcklig, även om det fanns variationer på nationell nivå,
- den låga andelen direkt gränsöverskridande upphandling,
- bristerna i kommissionens och medlemsstaternas övervakning av utvecklingen på marknaden för offentlig upphandling,

Rationalisering av reglerna och förbättring av upphandlingssystemet – inledande av en djupanalys av den befintliga ramen:

4. BETONAR att kommissionen och medlemsstaterna måste samarbeta effektivt på lika villkor, fortsätta att säkerställa ett korrekt fullgörande av skyldigheterna enligt de befintliga direktiven och samråda med berörda parter för att förhindra uppkomsten av eventuella hinder samt identifiera och undanröja de viktigaste hindren för hållbar upphandling och rättvis och effektiv konkurrens,

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (EUT L 94, 28.3.2014, s. 1). Aktuell konsoliderad version: 1.1.2024.
Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 65). Aktuell konsoliderad version: 1.1.2024.
Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 243). Aktuell konsoliderad version: 1.1.2024.

5. UPPMANAR, mot bakgrund av revisionsrättens särskilda rapport och det nuvarande läget när det gäller genomförandet av EU:s rättsliga ram för offentlig upphandling, kommissionen att ytterligare undersöka grundorsakerna till den minskade konkurrensen i EU:s offentliga upphandling, BETONAR att man i denna analys av grundorsakerna bör ta hänsyn till de betydande skillnaderna i resultat för konkurrensindikatorerna mellan medlemsstater, regioner och ekonomiska sektorer, eftersom genomförandemetoderna kan skilja sig avsevärt åt och kräva särskilda riktade åtgärder,
6. UNDERSTRYKER behovet av att undvika onödiga administrativa bördor för offentliga upphandlare och ekonomiska aktörer, inbegripet små och medelstora företag och mikroföretag, ANSER i detta avseende att komplexiteten i lagstiftningen om offentlig upphandling kan hindra vissa ekonomiska aktörer från att delta i offentlig upphandling,
7. UPPMANAR kommissionen att utan dröjsmål genomföra en djupanalys av den befintliga rättsliga ramen för offentlig upphandling (inbegripet direktiven 2014/23/EU, 2014/24/EU och 2014/25/EU) för att bedöma om en granskning behöver göras under perioden 2024–2029 mot bakgrund de stora åtaganden EU gjort för att senast 2030 uppnå sina mål för hållbar utveckling, INSISTERAR dock på att det, förutom genomförandet av en djupanalys, är viktigt att få en bättre förståelse av grundorsakerna till den minskade konkurrensen inom offentlig upphandling,

8. BETONAR att man i djupanalysen bör beakta att den rättsliga ramen för upphandling måste säkerställa att upphandlande myndigheter och upphandlande enheter kan ta vederbörlig hänsyn till motståndskraft, försörjningstrygghet och rättvis konkurrens för att tillgodose unionens trängande behov av strategiskt oberoende, samtidigt som en öppen ekonomi bevaras med hänsyn till behovet av att bygga upp en stabil ekonomisk bas, särskilt genom att minska unionens beroendeförhållanden i de mest känsliga industriella ekosystemen, BETONAR också att vederbörlig hänsyn bör tas till behovet av tydliga regler för behandlingen av produkter och ekonomiska aktörer från tredjeländer,
9. FRAMHÅLLER att den nuvarande geopolitiska situationen utgör ett särskilt hot mot medlemsstaternas säkerhet, BETONAR att man i djupanalysen bör ta vederbörlig hänsyn till att offentliga upphandlare måste stärka de befintliga verktyg som står till deras förfogande för att begränsa säkerhetsriskerna och ANSER att bland annat direktiv 2009/81/EG kan användas som inspiration för dessa verktyg, UNDERSTRYKER att det när det gäller säkerhetsfrågor redan ges viss flexibilitet i direktiv 2009/81/EG som bör beaktas i djupanalysen av upphandling som omfattas av tillämpningsområdet för direktiven 2014/23/EU, 2014/24/EU och 2014/25/EU,
10. ANSER att man i denna analys behöver göra en grundlig undersökning av samspelet mellan direktiven och de många sektorsspecifika rättsakter som innehåller bestämmelser om upphandling, UPPMANAR kommissionen att i sin djupanalys undersöka behovet av att rationalisera och anpassa dessa initiativ för att hitta en balans mellan de olika målen, skapa större rättssäkerhet och övergripande samstämmighet och, när så är lämpligt, minska regelbördan och kostnaderna,

11. FRAMHÅLLER att djupanalysen skulle kunna leda till att man fastställer en diagnos, inleder en konsekvensutredning och, på grundval av sina slutsatser, eventuellt föreslår nya regler som främjar hållbar upphandling och rättvis och effektiv konkurrens, samtidigt som man i möjligaste mån undanröjer alltför stora och onödiga administrativa hinder och rationaliserar de nuvarande bestämmelserna, men UNDERSTRYKER vikten av att offentliga upphandlare behåller sin flexibilitet när det gäller att fastställa karaktären på och inkluderingen av strategiska överväganden i sina förfaranden,
12. BETONAR att den rättsliga ramen samtidigt bör syfta till att underlätta tillgången till offentlig upphandling, särskilt för små och medelstora företag, i synnerhet mikroföretag,
13. UPPMANAR i detta avseende kommissionen att presentera de insatser som gjorts eller åtgärder som vidtagits och som kommer att göras eller vidtas efter rådets senaste slutsatser om utvecklingen av hållbar offentlig upphandling⁷ samt det franska ordförandeskapets rapport⁸ om de flaskhalsar som identifierats i genomförandet av direktiven om offentlig upphandling,
14. FRAMHÅLLER den roll som kommissionens expertgrupper⁹ kan spela när det gäller funktionen hos och utvecklingen av en modern, tillgänglig och förenklad rättslig ram för offentlig upphandling som stöder en hållbar och motståndskraftig inre marknad,

⁷ EUT, 2022/C 236/02, 20.6.2022.

⁸ Dok. ST 9679/24.

⁹ Särskilt expertgruppen för offentlig upphandling, nätverket av organ för prövning i första instans och expertgruppen eProcurement.

Tillgång till högkvalitativa data och avancerade verktyg

15. STÖDER revisionsrättens rekommendation att använda tillgänglig relevant information på bästa möjliga sätt, ANSER att det är mycket viktigt att ha omfattande och högkvalitativa data eftersom det gör det möjligt att utveckla faktabaserade strategier, UPPMANAR därför kommissionen och medlemsstaterna att samarbeta närmare för att identifiera de relevanta dataset som krävs för att underbygga en djupgående analys och förbättra den insamlade datans kvalitet och läsbarhet och att, i mån av tillgänglighet, offentliggöra relevant och regelbunden information om hållbar offentlig upphandling,
16. VÄLKOMNAR i detta sammanhang kommissionens initiativ om det europeiska dataområdet för offentlig upphandling, som potentiellt kan förbättra kvaliteten på och utnyttjandet av data från offentlig upphandling genom avancerade verktyg, såsom teknik för artificiell intelligens, EFTERLYSER att man inriktar sig på en effektiv metod för bedömning och analys av tillgängliga data i samband med upphandling, särskilt när det gäller indikatorerna för offentlig upphandling i resultattavlan för den inre marknaden, och UPPMANAR kommissionen att använda alla tillgängliga data för att förstå offentliga inköparens upphandlingspraxis, med tanke på att datans sammansättning och innehåll inte är harmoniserad i hela EU, BETONAR behovet av att påskynda förfarandena för offentlig upphandling genom att använda tekniska verktyg för att underlätta ett snabbt offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling i *Tenders Electronic Daily*,
17. UPPMANAR MED KRAFT kommissionen och medlemsstaterna att samarbeta för att utveckla dessa verktyg på bästa möjliga sätt, även genom lämpliga nätverk mellan nationella myndigheter och kommissionen,

Samråd med berörda parter, främjande av bästa praxis, säkerställande av professionalisering och lansering av en EU-omfattande strategisk handlingsplan för offentlig upphandling

18. KONSTATERAR att andelen kontrakt som tilldelas anbudet med det lägsta priset i de flesta medlemsstater utgör en stor del av alla tilldelade kontrakt, VARNAR dock för att lägga alltför stor vikt vid det lägsta priset som enda tilldelningskriterium som indikator för att mäta kvaliteten på upphandlingsförfarandena, PÅPEKAR att användningen av det lägsta priset som enda tilldelningskriterium inte nödvändigtvis har en negativ inverkan på kvaliteten om köparna på lämpligt sätt i förväg har fastställt sina tekniska specifikationer i anbudshandlingarna, men att det ankommer på medlemsstaterna att avgöra i vilken utsträckning upphandlande myndigheter och enheter får eller inte får använda enbart pris eller kostnad som enda tilldelningskriterium, UPPMANAR därför kommissionen att stödja och utveckla kapacitetsuppbyggnad för att främja genomförandet av strategisk upphandling och relevanta urvals- och tilldelningskriterier kopplade till kontraktsföremålet för att säkerställa offentliga tjänster av hög kvalitet, hållbarhet och valuta för pengarna,
19. NOTERAR att stärkandet av konkurrens och strategiska dimensioner i stor utsträckning beror på hur de upphandlande myndigheterna och enheterna utformar och förvaltar sina kontrakt och deras kapacitet och kompetens på dessa områden, UPPMANAR därför kommissionen och medlemsstaterna att ta eller utöka initiativ för att öka professionaliseringen av dessa myndigheter och enheter, med beaktande av verktyget ProcurCompEU¹⁰, den europeiska kompetensramen för personer som arbetar med offentlig upphandling, men ANSER att kompetens och utbildning också är av avgörande betydelse för ekonomiska aktörer, särskilt små och medelstora företag och i synnerhet mikroföretag,

¹⁰ ProcurCompEU, Europeiska kompetensramen för personer som arbetar med offentlig upphandling: ECF_Flyer.indd (europa.eu)

20. UPPMUNTRAR kommissionen och medlemsstaterna att samarbeta mer effektivt och stödja utbyte och spridning av bästa praxis och att samarbeta med alla berörda parter, såsom köpare och säljare, för att bygga upp nödvändig kompetens och kapacitet,
 21. EFTERLYSER vidare större transparens, integritet och ansvarsskyldighet med avseende på offentliga utgifter för att bekämpa otillåten samverkan och korruption och bidra till att uppnå bättre valuta för pengarna,
 22. ÄR MEDVETET OM att det inte finns någon universallösning för att ta itu med ovannämnda utmaningar, men UPPMANAR kommissionen att anta en EU-omfattande strategisk handlingsplan för offentlig upphandling som tar upp de framtida åtgärderna på EU-nivå, när så är lämpligt i samarbete med medlemsstaterna, UPPMANAR kommissionen och medlemsstaterna att utan dröjsmål påbörja allt detta arbete och EFTERSTRÄVAR ett färdigställande av den EU-omfattande strategiska handlingsplanen inom en rimlig tidsram, så att den kan vägleda och ligga till grund för ett program för översyn och reform av EU:s upphandlingslandskap med syfte att ta itu med de frågor och farhågor som tas upp i dessa rådsslutsatser,
 23. UPPMANAR kommissionen att regelbundet på rådsnivå lägga fram de framsteg som gjorts med de initiativ, åtgärder och insatser som avses i dessa slutsatser.
-