



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 25 november 2020
(OR. en)

13352/20

MAP 15
MI 522
COMPET 593
IND 222

LÄGESRAPPORT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Delegationerna
Föreg. dok. nr:	ST 12802/20 CM 4798/20 CM 4978/20
Ärende:	Rådets slutsatser: Offentliga investeringar genom offentlig upphandling: en hållbar återhämtning och återupplivande av en resilient EU-ekonomi - Godkännande

För delegationerna bifogas de ovannämnda slutsatserna som rådet godkände genom skriftligt förfarande den 25 november 2020.

Rådets slutsatser**Offentliga investeringar genom offentlig upphandling: en hållbar återhämtning och återupplivande av en resilient EU-ekonomi**

EUROPEISKA UNIONENS RÅD,

SOM ERINRAR OM Europeiska rådets slutsatser av den 21 juli 2020, där det påpekas att planen för europeisk återhämtning kommer att kräva massiva investeringar för en hållbar och resilient återhämtning, för att skapa arbetstillfällen och reparera den omedelbara skada som förorsakats genom covid-19-pandemin samtidigt som den stöder gröna och digitala prioriteringar,

SOM ERINRAR OM Europeiska rådets slutsatser av den 2 oktober 2020¹, i vilka man understryker behovet av en stark och fördjupad inre marknad och av utvecklingen av ytterligare instrument för att ta itu med de snedvridande effekterna av utländska subventioner på den,

SOM ERINRAR OM att Europeiska unionen och dess medlemsstater har inrättat ett återhämtningspaket för att stärka den europeiska ekonomin efter krisen som tillhandahåller finansiering för investeringar som ska lindra de socioekonomiska skadorna av covid-19-krisen,

SOM BETONAR att gemensamma insatser är nödvändiga inte bara för att stödja de företag som påverkas mest utan även för att göra offentliga investeringar som främjar konvergens, resiliens och hållbarhet, med beaktande av Agenda 2030 för hållbar utveckling,

SOM BETONAR hur viktiga offentliga investeringar är för återhämtningen i den europeiska ekonomin och en framtidsanpassad tillväxt och SOM UNDERSTRYKER att en betydande del av de offentliga investeringarna sker genom offentlig upphandling (vilket utgjorde ungefär 14 % av EU:s BNP före covid-19),

SOM FRAMHÅLLER hur avgörande ett välfungerande system för offentlig upphandling som innehåller lämpliga riskhanteringsstrategier är för att upprätthålla offentliga tjänster och för att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse, särskilt i samband med kriser och nödsituationer,

¹ Europeiska rådets slutsatser av den 1–2 oktober 2020: ST 13/20.

SOM BETONAR att EU:s direktiv om offentlig upphandling² förser offentliga upphandlande organisationer med en rättslig ram som garanterar ansvarsskyldighet vad gäller offentliga utgifter,

SOM ERINRAR OM att offentliga upphandlande organisationer under covid-19-pandemin har haft svårt att säkerställa tillgången till nödvändiga varor och tjänster för att motverka krissituationen,

SOM ERINRAR OM kommissionens meddelande *Vägledning från Europeiska kommissionen om användningen av reglerna om offentlig upphandling i nödsituationen i samband med covid-19-krisen*³, som pekar på lösningar i den befintliga EU-lagstiftningen som tillhandahåller instrument för offentliga upphandlande organisationer i medlemsstaterna för att hantera nödsituationer såsom covid-19,

SOM UNDERSTRYKER behovet av förebyggande åtgärder vad gäller beredskap och en utvärdering av vilken förmåga som den rättsliga ramen för instrument för offentlig upphandling har att hantera krissituationer och skapa de nödvändiga förhållandena för att stimulera återhämtningen,

SOM HÄNVISAR TILL artikel 92 i direktiv 2014/24/EU⁴ om offentlig upphandling, som gör det möjligt för kommissionen att se över de ekonomiska effekterna på den inre marknaden av tillämpningen av tröskelvärdena, särskilt faktorer såsom gränsöverskridande tilldelning av kontrakt och transaktionskostnader,

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG,

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,

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG och

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

³ EUT C 108 I, 1.4.2020, s. 1.

⁴ Direktiv 2014/24/EU.

SOM ERINRAR om de nyligen framlagda slutsatserna från Europeiska unionens råd om den inre marknaden⁵ där man understryker att offentlig upphandling har en viktig funktion när det gäller att uppnå såväl en grön omställning som en övergång till digital teknik och framhåller behovet av att öka medvetenheten om god praxis genom att använda riktade kriterier och digitala verktyg för offentlig upphandling vid alla relevanta offentliga upphandlingar,

SOM PÅPEKAR att den offentliga upphandlingens effektivitet kommer att ha avsevärd inverkan på att de framtida offentliga investeringarna till stöd för återhämtningen sker i rätt tid och att de är tillräckliga och passande, och SOM FRAMHÅLLER att den offentliga upphandlingens effektivitet därför kommer att utgöra en viktig framgångsfaktor för återhämtningen, tillväxten och skapandet av rättvisa jobb och på så sätt stärka unionens ekonomiska och sociala resiliens och skyddet av medborgarnas hälsa och miljön,

SOM HÄNVISAR till kommissionens *Vägledning om tillträde för anbudsgivare och varor från tredjeländer till EU:s upphandlingsmarknad*⁶, SOM HÄNVISAR till artikel 25 i direktiv 2014/24/EU och artiklarna 43 och 85 i direktiv 2014/25/EU,

SOM UNDERSTRYKER att ramavtal är viktiga och allmänt använda upphandlingsverktyg vad gäller att inkludera olika offentliga upphandlande organisationer och deras upphandlingsbehov genom den nödvändiga flexibilitet som detta instrument erbjuder,

⁵ ST 10698/20: *En fördjupad inre marknad för en kraftfull återhämtning och ett konkurrenskraftigt, hållbart Europa.*

⁶ Meddelande från kommissionen, C (2019) 5494 final.

UPPMANAR kommissionen och medlemsstaterna att arbeta i nära partnerskap med Europaparlamentet, de regionala och lokala myndigheterna, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén för att uppnå dessa gemensamma mål genom effektiva styrningsstrukturer och stark samordning på nationell nivå, och i synnerhet för att uppnå följande:

Effektivare offentlig upphandling för att stimulera återhämtningen och hantera framtida kriser

1. ANSER att de offentliga investeringarna måste påskyndas för att bidra till återhämtningen i EU:s ekonomi, och BETONAR samtidigt behovet av öppenhet, likabehandling, rättvis konkurrens och integritet vid offentlig upphandling, UPPMANAR ENTRÄGET medlemsstaterna att utnyttja de möjligheter som de relevanta nationella och europeiska reglerna erbjuder för att säkerställa snabb och effektiv upphandling, och UPPMANAR medlemsstaterna att öka beslutsfattarnas medvetenhet om välfungerande strukturer hos offentliga upphandlande organisationer, ytterligare investera i expertis och i professionalisering av offentliga upphandlande organisationer, till exempel inköpscentraler, och stärka de offentliga upphandlande organisationernas kapacitet för att hantera strategiska prioriteringar, särskilt att skapa arbetstillfällen, avhjälpa de socioekonomiska skadorna till följd av covid-19-krisen, stödja små och medelstora företag samt gröna och digitala prioriteringar,
2. BETONAR vikten av samarbete mellan offentliga upphandlande organisationer inom och mellan medlemsstaterna för effektiva offentliga investeringar under återhämtningen och för att hantera framtida kriser, UPPMANAR därför medlemsstaterna att intensifiera sitt arbete och, när så är lämpligt och genomförbart, inrätta gemensamma strategier och mekanismer med beaktande av de små och medelstora företagens särskilda behov och intressen, UPPMANAR kommissionen att bistå medlemsstaterna genom att tillhandahålla stöd och vägledning i samband med gränsöverskridande och gemensamma upphandlingar,
3. ANSER att digitaliseringen av offentliga upphandlingar avsevärt kommer att underlätta den digitala omvandlingen av EU:s ekonomi, minska den administrativa bördan, främja öppenhet och ansvarsskyldighet samt förbättra affärsklimatet för ekonomiska aktörer, UPPMANAR medlemsstaterna att påskynda den digitala omvandlingen av offentliga upphandlingar, även genom samarbete mellan offentliga aktörer, UPPMANAR medlemsstaterna att samarbeta vid upphandling av digitala lösningar för att underlätta databehandling, och samtidigt säkerställa interoperabilitet,

4. UPPMANAR ENTRÄGET medlemsstaterna och kommissionen att övervaka genomförandet av offentliga investeringar och mäta framstegen vad gäller att uppnå innovativa och hållbara mål i enlighet med lämpliga sektorsspecifika strategier och lämplig sektorsspecifik lagstiftning, UPPMANAR medlemsstaterna att välja ett ambitiöst genomförande av den nya generationens standardformulär (eForms), inbegripet, när så är lämpligt och genomförbart, att ange fält om grön, socialt ansvarsfull och innovativ upphandling som obligatoriska,
5. BETONAR den avgörande vikten av snabba och effektiva rättsmedelssystem för ett framgångsrikt genomförande av offentliga projekt i tid och UPPMANAR ENTRÄGET medlemsstaterna att övervaka effektiviteten i sina egna rättsmedelssystem, VÄLKOMNAR det fördjupade samarbetet mellan medlemsstaterna genom nätverket av organ för prövning i första instans,
6. UPPMANAR kommissionen och medlemsstaterna att fastställa bästa praxis och ta fram gemensamma rekommendationer och riktlinjer för ett snabbt genomförande av förfaranden för offentlig upphandling,
7. UPPMANAR kommissionen att se över de ekonomiska effekterna på den inre marknaden till följd av tillämpningen av de tröskelvärden som fastställs i direktiven om offentlig upphandling⁷ mot bakgrund av behovet av att öka investeringarna i hela Europa i efterdyningarna av covid-19, även med tanke på de små och medelstora företagens tillträde till marknaderna för offentlig upphandling och de små och medelstora företagens roll i Europeiska unionens återhämtning, rapportera om detta till Europaparlamentet och rådet samt överväga att föreslå en höjning av de tillämpliga tröskelvärdena under nästa förhandlingsomgång, när så är möjligt och lämpligt, i synnerhet i enlighet med artikel 92 i direktiv 2014/24/EU,
8. UPPMANAR kommissionen och medlemsstaterna att fastställa ytterligare åtgärder för att minska den byråkratiska bördan och efterlevnadskostnaderna och även minska förfarandemässiga begränsningar för offentliga upphandlande organisationer i syfte att förenkla och stärka de offentliga investeringarna och samtidigt säkerställa effektivast möjliga konkurrens mellan ekonomiska aktörer och förbättra den inre marknads funktion, särskilt genom att
 - undersöka effektiviteten och ändamålsenligheten i reglerna för offentlig upphandling, inklusive direktiven om offentlig upphandling, i linje med WTO-avtalet om offentlig upphandling,

⁷ Se fotnot 2.

- undersöka möjligheterna att utnyttja det ”enklare systemet” enligt avdelning III i direktiv 2014/24 och överväga att utvidga tillämpningen till andra tjänster, i enlighet med bestämmelserna i WTO-avtalet om offentlig upphandling,
- i den mån det är lämpligt och genomförbart, förtydliga och vid behov öka flexibiliteten i användningen av ramavtal vad gäller att fastställa den mängd byggtreprenader, tjänster och varor som avses samt vad gäller löptiden för det planerade ramavtalet, även med beaktande av små och medelstora företags tillträde till marknaderna för offentlig upphandling;
- kommissionen uppmanas att se över de ekonomiska effekterna på den inre marknaden vid tillämpning av reglerna för offentlig upphandling i sektorer där det kanske inte finns något gränsöverskridande intresse (t.ex. stöd till ungdomar och äldreomsorg) och rapportera om resultaten av översynen och bland annat om eventuella justeringar av den rättsliga ramen, om så krävs,
- undersöka om det är möjligt och lämpligt att tillnärma vissa arrangemang som är tillämpliga på upphandlande myndigheter (direktiv 2014/24) och upphandlande enheter (direktiv 2014/25),
- överväga hur man ska hantera farhågor avseende att säkerställa försörjningstrygghet (försörjningens tillförlitlighet),

9. UPPMANAR kommissionen att bistå och underlätta investeringar i upphandlingsprocessen för att åtgärda akuta utmaningar som uppstår till följd av pandemin, inbegripet digital kapacitet, och att i nära samarbete med medlemsstaterna fastställa vilka åtgärder som behövs för att effektivt hantera framtida nöd- och krissituationer vid offentlig upphandling, och därvid särskilt överväga

- att förtydliga tillämpningsområdet för direktiv 2014/24, särskilt vad gäller användningen av förhandlat förfarande utan föregående annonsering; detta klargörande bör innefatta vägledning som preciserar orsakerna till synnerlig brådska och en förteckning över möjliga exempel på mycket känsliga sektorer,
- att utvärdera behovet av att införa ytterligare undantag från tillämpningen av upphandlingsdirektiven för upphandling av särskilda strategiska varor och tjänster i nöd- och krissituationer till följd av pandemier, terroristattacker, militärt läge, allvarliga hot mot den allmänna säkerheten eller naturkatastrofer,

Skapa rätt incitament för innovativa och hållbara investeringar och tillväxt i EU genom offentlig upphandling

10. VÄLKOMNAR kommissionens förslag i investeringsplanen för ett hållbart Europa om att införa kriterier eller mål för miljöanpassad offentlig upphandling i sektorsspecifika initiativ, EU-finansiering eller produktspecifik lagstiftning och om att inrätta en kontroll av hållbar upphandling, UPPMANAR kommissionen att ta fram väglednings- och stödverktyg för att harmonisera projektgenomförandet för hållbara offentliga infrastrukturprojekt och på så sätt göra investeringarna mer hållbara och attraktiva generellt sett,
11. UNDERSTRYKER den vägledande funktion som den offentliga sektorn har för att målen i Agenda 2030 för hållbar utveckling ska uppnås, liksom den europeiska gröna given och målet att uppnå klimatneutralitet senast 2050, handlingsplanen för den cirkulära ekonomin, EU:s strategi för biologisk mångfald 2030 och FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, STÖDER i detta sammanhang, i den mån det är lämpligt och genomförbart, ambitiösa miljöhänsyn, till exempel kriterier eller mål, med beaktande även av de praktiska konsekvenserna för upphandlingsförfaranden och FRAMHÅLLER behovet av rapportering och övervakning i enlighet med handlingsplanen för den cirkulära ekonomin, UPPMANAR kommissionen att överväga skyddsåtgärder för mänskliga rättigheter och normer för tillbörlig aktsamhet vad gäller mänskliga rättigheter, och därmed främja politisk samstämmighet vad gäller handlingsplanen för finansiering av hållbar tillväxt, särskilt förordning (EU) 2020/852⁸ om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar samt kommissionens initiativ om hållbar bolagsstyrning⁹,

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088.

⁹ EU-kommissionen: nytt samråd om hållbar bolagsstyrning, september 2020.

12. VÄLKOMNAR kommissionens initiativ i handlingsplanen för den cirkulära ekonomin att stödja kapacitetsuppbyggnad med riktlinjer, utbildning och spridning av god praxis för att framhålla de offentliga myndigheternas viktiga funktion som bidragande till att målet om klimatneutralitet senast 2050 uppnås; detta arbete bör syfta till att göra det möjligt för offentliga upphandlande organisationer att överväga klimatvänliga och resurseffektiva varor och tjänster, och de bör, i så omfattande utsträckning som möjligt, ta hänsyn till (externa) livscykelkostnader och ekonomiska kostnader i inköpsprocessen, och UPPMANAR kommissionen att utveckla och sprida operativa metoder för att beräkna livscykelkostnader, särskilt för att kunna beräkna den kostnad som kan tillskrivas externa miljöeffekter,
13. ANSER att offentliga upphandlande organisationer bör använda sin köpkraft strategiskt för att få bättre valuta för pengarna och stödja omställningen till en grönare, mer innovativ och cirkulär ekonomi, särskilt genom att investera i hållbar infrastruktur, i återanvändningsbara, återvinningsbara, reparerbara och resurseffektiva produkter och i renoveringen av offentliga byggnader för att förbättra deras hållbarhet och optimera livscykelkostnaderna, BETONAR att offentliga inköp kan och bör användas för att stödja sociala hänsynstaganden och skyddet av de mänskliga rättigheterna i globala leveranskedjor, social delaktighet och rättvis sysselsättning för att motverka krisens socioekonomiska effekter och UPPMANAR kommissionen att tillhandahålla riktlinjer, till exempel om hur man genomför sådana mål i ett upphandlingsförfarande,
14. BETONAR att transparens, ansvarsskyldighet och rättvis konkurrens kommer att vara avgörande för säkerställandet av att EU-resurserna och de nationella resurserna används framgångsrikt och effektivt vid den gröna omställningen och återhämtningsinsatserna,
15. ANSER att det är grundläggande att veta hur man kan genomföra en hållbar och innovativ upphandling för att tillvarata fördelarna med den offentliga köpkraften och UPPMANAR därför medlemsstaterna och Europeiska unionens övriga institutioner att maximera den offentliga upphandlingens förmåga att förändra genom att utveckla avgörande färdigheter och kapacitet för att möta de befintliga utmaningarna och kommissionen att stödja medlemsstaterna i skapandet av ett europeiskt nätverk av rådgivningscentrum för bästa praxis för att utveckla en hållbar och innovativ upphandling, UPPMANAR medlemsstaterna att främja utbildning och informationskampanjer för offentliga upphandlande organisationer,

Att genom offentlig upphandling bidra till en mer resilient EU-ekonomi

16. ANSER att innovation spelar en avgörande roll för den europeiska ekonomins resiliens, och UNDERSTRYKER att offentliga upphandlande organisationer bör stimulera efterfrågan på innovation, UPPMANAR medlemsstaterna att uppmuntra och främja innovativ upphandling,
17. KONSTATERAR att samarbete mellan offentliga upphandlande organisationer kan forma marknaderna, stimulera innovation och öka effektiviteten i de offentliga investeringarna, UPPMANAR medlemsstaterna och kommissionen att uppmuntra till interaktion mellan de offentliga upphandlande organisationerna och ekosystemen för industri och innovation för att underlätta matchningen av efterfrågan, inbegripet genom att inrätta plattformar som låter upphandlande organisationer och leverantörer interagera, vilket kan skapa bättre inköpsstrategier,
18. INSER behovet av att stärka den europeiska ekonomins resiliens, och UNDERSTRYKER att medlemsstaterna och deras offentliga upphandlande organisationer är väldigt viktiga i detta avseende, särskilt eftersom de är avgörande investerare i flera sektorer av ekonomin och därmed potentiellt kan vara föremål för orättvis konkurrens utifrån,
19. UPPMANAR kommissionen och medlemsstaterna att samarbeta för att ta fram riktlinjer och kriterier enligt en gemensam metod för att stödja den offentliga sektorn att köpa in genom transparenta, tillförlitliga, flexibla och diversifierade leveranskedjor i syfte att stärka den europeiska ekonomin och minska det strategiska beroendet av tredjeländer, särskilt inom vissa sektorer av den europeiska ekonomin som är avgörande för att offentliga tjänster och offentlig hälso- och sjukvård ska fungera, t.ex. läkemedel och medicintekniska produkter; inverkan på konkurrensen, priserna och upphandlingsförfarandena ska noga beaktas när beslut fattas om en proportionerlig och riktad strategi för att ta itu med denna fråga,

20. BETONAR att det är nödvändigt att EU främjar en ambitiös och balanserad frihandelsagenda samtidigt som man skyddar sina intressen mot bakgrund av illojala och otillbörliga metoder och säkerställer ömsesidighet, VÄLKOMNAR att arbetet med instrumentet för internationell upphandling¹⁰ påskyndas så att bättre tillgång till offentlig upphandling i tredjeländer främjas¹¹ och utvecklingen av ytterligare instrument för hantering av de snedvridande effekterna av utländska subventioner på den inre marknaden, UPPMANAR kommissionen att överväga hur man kan hantera snedvridande effekter som uppstår när anbudsgivare med verksamhet i jurisdiktioner som är upptagna på EU:s förteckning över icke samarbetsvilliga jurisdiktioner på skatteområdet deltar, vilket leder till oberättigade konkurrensfördelar i upphandlingsförfarandena,
21. UPPMANAR kommissionen att, på grundval av EU:s internationella åtaganden och EU:s direktiv om offentlig upphandling, ytterligare klargöra och uppdatera manöverutrymmet för medlemsstaterna och de offentliga upphandlande organisationerna så att dessa kan avgöra konsekvenserna av dessa avtals räckvidd vad gäller deltagandet av anbudsgivare och produkter från tredjeländer,
22. UPPMANAR medlemsstaterna att utveckla övergripande policyer och strategier för inköp, särskilt med inriktning på sektorer där den offentliga efterfrågan har stor påverkan, till exempel läkemedel, medicintekniska produkter eller IT, och att även ta hänsyn till resiliens, riskhantering och försörjningstrygghet.

¹⁰ ST 5752/16 COM (2016) 34 final och 2012/0060 (COD).

¹¹ Europeiska rådets slutsatser av den 1–2 oktober 2020: ST 13/20.