

Särskild rapport

EU-institutionerna kan göra mer för att underlätta tillträdet till sina offentliga upphandlingar



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet
via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5120-6	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/229497	QJ-AB-16-015-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-5099-5	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/588101	QJ-AB-16-015-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5094-0	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/546214	QJ-AB-16-015-SV-E

© Europeiska unionen, 2016
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

Särskild rapport**EU-institutionerna kan
göra mer för att underlätta
tillträdet till sina offentliga
upphandlingar**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Rapporten utarbetades av revisionsrättens avdelning IV – där revisionsrättens ledamot Baudilio Tomé Muguruza är ordförande – som är specialiserad på revision av inkomster, forskning och inre politik, finansiell och ekonomisk styrning samt EU-institutioner och EU-organ. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Alex Brenninkmeijer med stöd av Antonius Moonen (kanslichef) och Raphael Debets (attaché), Paul Stafford (förstechef), Peter Schönberger (uppgiftsansvarig) och Tomasz Kapera och Jurgen Manjé (revisorer).



Från vänster till höger: A. Moonen, J. Manjé, P. Stafford, A. Brenninkmeijer, T. Kapera, P. Schönberger och R. Debets.

Punkt

Ordförklaringar

Förkortningar

I-IX Sammanfattning

01-06 Inledning

04-05 **Ramen för EU-institutionernas offentliga upphandlingar**

06 **Offentliga upphandlingar: hur fungerar de?**

07-13 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

7-11 **Revisionens inriktning och omfattning**

12-13 **Revisionsmetod**

14-99 Iakttagelser

14-25 **Avdelning I – EU-institutionerna lyckas hålla antalet allvarliga fel i sina upphandlingsförfaranden nere, men deltagandet i dem övervakas inte systematiskt**

15-17 **Få allvarliga fel eller oriktigheter rapporteras i samband med EU-institutionernas upphandlingar – till skillnad från de områden där förvaltningen delas med medlemsstater**

18-22 **EU-institutionerna har robusta system och kompetent personal som håller risken för fel och oriktigheter nere**

23-25 **De flesta EU-institutioner mäter inte systematiskt deltagandet i sina upphandlingsförfaranden**

26-55 **Avdelning II – De regler som ska tillämpas och det val av förfarande som görs i början av upphandlingsförfarandet är inte tillräckligt inriktade på att öka deltagandet**

26-35 **Vid översynen av sina upphandlingsregler 2015 underlättade EU-institutionerna inte tillträdet till sina offentliga upphandlingar genom att så mycket som möjligt förenkla reglerna och tydliggöra gråzoner**

36-55 **Alla valda förfaranden främjade inte ett så brett deltagande som möjligt**

- 56–88 **Avdelning III – Det finns onödiga hinder som gör det svårare för potentiella anbudsgivare som vill hitta och utnyttja möjligheter att delta i EU-institutionernas upphandlingar**
- 58–68 EU-institutionernas upphandlingsverksamhet är inte tillräckligt synlig på internet
- 69–75 EU-institutionerna skapar onödiga hinder för ekonomiska aktörer vid e-upphandling och e-anbud genom att inte tillämpa harmoniserade lösningar omgående
- 76–88 Ekonomiska aktörer som anser sig ha blivit orättvist behandlade har svårt att få en snabb prövning av sina klagomål och ersättning
- 89–99 **Avdelning IV – Öppenhet om resultat och ömsesidigt lärande tillämpas inte systematiskt**
- 89–97 Information om resultaten av EU-institutionernas upphandlingsverksamhet är inte tillgänglig på ett sätt som gör att myndigheten som beviljar ansvarsfrihet och allmänheten kan utöva effektiv övervakning
- 98–99 Bästa praxis utnyttjas inte till fullo för att dra lärdomar

100–109 **Slutsatser och rekommendationer**

Bilaga I — Användare av TED:s tjänst eTendering (april 2016)

Bilaga II — Sammanfattning av undersökningens resultat

Svar från Europaparlamentet

Svar från Europeiska unionens råd

Svar från Europeiska kommissionen, med svaren från Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och Publikationsbyrån

Svar från Europeiska centralbanken

Svar från Europeiska ombudsmannen

Anbud: Det förslag som lämnas av en *ekonomisk aktör*.

Anbudsgivare: En *ekonomisk aktör* som har lämnat ett *anbud*.

E-anbud: Elektronisk inlämning av anbud av ekonomiska aktörer som svar på en anbudsinfordran.

Ekonomisk aktör: Varje fysisk eller juridisk person, offentligt organ eller grupp av sådana personer och/eller organ som erbjuder sig att utföra bygg- och anläggningsarbeten respektive tillhandahålla varor eller tjänster.

Elektronisk upphandling (e-upphandling): Användning av elektronisk kommunikation och elektroniska transaktioner när organisationer inom den offentliga sektorn köper varor och tjänster eller upphandlar offentliga bygg- och anläggningsarbeten.

E-meddelande: Elektronisk publicering av meddelanden om offentliga upphandlingsmöjligheter som innehåller en hyperlänk till en e-upphandlingsplattform.

EU:s budgetförordning: Fastställer de principer och förfaranden som styr upprättandet och genomförandet av EU:s budget och kontrollen av EU:s finanser.

EU:s byråer och andra EU-organ: Organ som är åtskilda från EU-institutionerna – separata juridiska enheter som är inrättade för att utföra särskilda uppgifter inom ramen för EU-lagstiftningen. Sammanlagt finns det 52 byråer och andra EU-organ.

E-upphandling (kallas även e-tillgång): Plattform på internet för publicering av handlingar rörande offentliga upphandlingar, såsom kravspecifikationer, samt elektrisk kommunikation mellan anbudsgivarna och den upphandlande organisationen.

Europeiska unionens institutioner: I artikel 13 i EU-fördraget finns en lista över Europeiska unionens institutioner: Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska kommissionen, Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och revisionsrätten. Dessutom hänvisas det i EU-fördragen till ett antal andra organ som har särskilda roller, såsom Europeiska utrikestjänsten och Europeiska investeringsbanken.

Kontraktspart: en *ekonomisk aktör* som har tilldelats ett kontrakt.

Nomenklatur för statistiska territoriella enheter (Nuts): Gemensamt, enhetligt system för uppdelning av EU:s territorium, upprättat i syfte att ta fram regional statistik för EU.

Offentlig upphandling: inköp av bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster som görs av offentliga myndigheter och organ på lokal, regional eller nationell nivå samt på EU-nivå.

Olaf: Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (del av Europeiska kommissionen). Byrån utreder bedrägeri mot EU:s budget, korruption och allvarlig försummelse inom EU-institutionerna och utvecklar politik för bedrägeribekämpning för Europeiska kommissionens räkning.

Publikationsbyrån: Interinstitutionell byrå vars uppgift är att offentliggöra EU-institutionernas publikationer, däribland **TED**.

Ramavtal: Ingås med en eller flera ekonomiska aktörer för att fastställa de grundläggande villkoren för ett antal kontrakt som ska ingås under en given period (vanligtvis fyra år).

Revisionsförklaring: Årlig finansiell revision och regelefterlevnadsrevision där revisionsrätten granskar EU-räkenskapernas tillförlitlighet och de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet (kallas ibland "DAS" efter franskans *déclaration d'assurance*).

Små och medelstora företag: Små och medelstora företag definieras i kommissionens rekommendation 2003/361/EG. Medelstora företag har färre än 250 anställda och en omsättning på högst 50 miljoner euro eller en balansslutning på högst 43 miljoner euro. Små företag har färre än 50 anställda och en omsättning på högst 10 miljoner euro eller en balansslutning på högst 10 miljoner euro.

System för finansiell öppenhet: Offentligt tillgänglig databas på internet som förvaltas av kommissionen och innehåller namnen på mottagarna av EU-medel som betalas ut direkt av kommissionen.

TED eTendering: Plattform för **e-upphandling** som tillhandahålls av **Publikationsbyrån** där upphandlande myndigheter offentliggör upphandlingsdokument och besvarar frågor från **anbudsgivare** på elektronisk väg.

TED: TED (*Tenders Electronic Daily*) är versionen på internet av *Tillägg till Europeiska unionens officiella tidning* som är ägnad åt **offentlig upphandling** inom EU.

Tillämpningsföreskrifterna: Tillägg till **EU:s budgetförordning** med utförligare bestämmelser.

Upphandlingsdirektiv: Här fastställs gemensamma bestämmelser som upphandlande myndigheter i EU:s medlemsstater måste följa vid upphandlingar som överstiger ett visst värde. EU-institutionerna har antagit egna bestämmelser som i stora drag överensstämmer med direktiven, men som inte omfattar alla bestämmelser i dem.

Upphandlingsförfaranden: En översikt över upphandlingsförfarandena finns i **ruta 1**.

CPO: *Central Procurement Office*, Europeiska centralbankens centrala upphandlingsavdelning.

CPV: *Common Procurement Vocabulary*, gemensam terminologi vid offentlig upphandling.

DAS: revisionsförklaring (från franskans *déclaration d'assurance*).

GD Budget: generaldirektoratet för budget (Europeiska kommissionen).

GD COMM: generaldirektoratet för kommunikation (Europaparlamentet).

GD Kommunikation: generaldirektoratet för kommunikation (Europeiska kommissionen).

GD FINS: generaldirektoratet för ekonomi (Europaparlamentet).

GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag: generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag (Europeiska kommissionen).

GD INLO: generaldirektoratet för infrastruktur och logistik (Europaparlamentet).

GD Forskning och innovation: generaldirektoratet för forskning och innovation (Europeiska kommissionen).

GD Skatter och tullar: generaldirektoratet för skatter och tullar (Europeiska kommissionen).

GD Informationsteknik: generaldirektoratet för informationsteknik (Europeiska kommissionen).

ECB: Europeiska centralbanken.

EuropeAid: generaldirektoratet för internationellt samarbete och utveckling (GD DEVCO).

JRC: gemensamma forskningscentrumet (Europeiska kommissionen).

Nuts: nomenklatur för statistiska territoriella enheter.

OIB: Infrastruktur- och logistikbyrån i Bryssel (Europeiska kommissionen).

OIL: Infrastruktur- och logistikbyrån i Luxemburg (Europeiska kommissionen).

EUT: *Europeiska unionens officiella tidning*.

Olaf: Europeiska byrån för bedrägeribekämpning.

Tillämpningsföreskrifterna: tillämpningsföreskrifterna för EU:s budgetförordning.

Små och medelstora företag: små och medelstora företag.

TED: *Tenders Electronic Daily*.

EU-fördraget: fördraget om Europeiska unionen.

EUF-fördraget: fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

I Offentlig upphandling är ett viktigt inslag i EU-medlemsstaternas nationella ekonomier. Uppskattningsvis en femtedel av EU:s BNP går varje år till offentliga myndigheters upphandling av bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster. Revisionsrätten publicerade nyligen särskild rapport nr 10/15 om medlemsstaternas offentliga upphandling inom EU:s sammanhållningsutgifter. I den här rapporten granskas de fyra största EU-institutionernas upphandlingar, som 2014 uppgick till omkring fyra miljarder euro sammanlagt.

II EU:s lagstiftning om offentlig upphandling är viktig för att utveckla den inre marknaden och garantera att offentliga medel utnyttjas effektivt och ändamålsenligt. EU:s upphandlingsdirektiv gäller för medlemsstaternas upphandlingsverksamhet, inbegripet sammanhållningsutgifter. Institutionerna har däremot egna upphandlingsregler. Dessa regler överensstämmer i stort med direktiven, men det finns vissa väsentliga skillnader som revisionsrätten anser vara obefogade.

III EU-institutionerna ska utlysa sina upphandlingskontrakt så brett som möjligt för att möjliggöra största möjliga konkurrens. Vid vår granskning undersökte vi i vilken utsträckning EU-institutionerna underlättar tillträdet till sina offentliga upphandlingar.

IV Vi kunde konstatera att EU-institutionernas förvaltnings- och kontrollarrangemang är robusta och i allmänhet minskar risken för fel som skulle kunna minska ekonomiska aktörers möjlighet att delta eller äventyra den rättvisa behandlingen av dessa aktörer. De flesta EU-institutioner övervakar emellertid inte systematiskt nivån på deltagandet.

V År 2014 antog Europaparlamentet och rådet ändrade direktiv för att förenkla upphandlingarna och minska den administrativa bördan. Det huvudsakliga syftet var att öka små och medelstora företags deltagande i upphandlingar. Vi upptäckte emellertid att EU-institutionerna, då de såg över sina upphandlingsregler 2015, inte så mycket som möjligt förenklade reglerna och tydliggjorde gråzoner.

VI Alla valda förfaranden främjade inte ett så brett deltagande som möjligt. De flesta EU-institutioner hade inga regler om att göra en marknadsundersökning innan det formella upphandlingsförfarandet inleddes. Dessutom skulle kontrakt oftare ha kunnat delas upp i delar, vilket skulle kunna ha ökat deltagandet från till exempel små och medelstora företag.

VII

Det finns onödiga hinder som gör det svårare för potentiella anbudsgivare som vill hitta möjligheter att delta i EU-institutionernas upphandlingar. EU-institutionernas upphandlingar är inte tillräckligt synliga på internet. Den information som finns tillgänglig presenteras på ett inkonsekvent sätt och är utspridd på många olika webbplatser. Sökfunktionen i TED (*Tenders Electronic Daily*) gav inte alltid tillfredsställande resultat. Verktyg för elektronisk inlämning av anbud har ännu inte lanserats på ett omfattande och harmoniserat sätt.

VIII

Ekonomiska aktörer som anser sig ha blivit orättvist behandlade har svårt att få en snabb prövning av sina klagomål och ersättning. Information om resultaten av EU-institutionernas upphandlingsverksamhet är inte tillgänglig på ett sätt som gör att allmänheten kan utöva effektiv övervakning.

IX

Revisionsrätten drar slutsatsen att EU-institutionerna kan göra mer för att underlätta tillträdet till sina offentliga upphandlingar och lämnar därför följande rekommendationer så att de kan anta en politik som systematiskt främjar ett bredare deltagande:

- a) För att göra det lättare att övervaka hur tillgänglig deras upphandlingsverksamhet är bör samtliga EU-institutioner samla in och analysera uppgifter om både det ursprungliga antalet anbud eller anbudsansökningar och det antal anbud som beaktades för det slutliga tilldelningsbeslutet.
- b) Inför den kommande översynen av EU:s budgetförordning 2016 bör kommissionen samla alla relevanta bestämmelser i en särskild regelbok för offentlig upphandling. Små och medelstora företags deltagande bör uttryckligen uppmuntras.
- c) EU-institutionerna bör när det är lämpligt proaktivt använda preliminära marknadsundersökningar för att förbereda upphandlingen och informera ekonomiska aktörer om sina upphandlingsplaner.
- d) EU-institutionerna bör när så är möjligt dela upp kontrakt i delar för att öka deltagandet i sina upphandlingsförfaranden.
- e) EU-institutionerna bör skapa en enda gemensam elektronisk kontaktpunkt för sin upphandlingsverksamhet där ekonomiska aktörer kan få tillgång till all relevant information på en enda webbplats och ha kontakt med EU-institutionerna.
- f) Kommissionen bör föreslå en mekanism för snabb prövning av klagomål från ekonomiska aktörer som anser att de har behandlats orättvist. Prövningen ska göras innan de ekonomiska aktörerna får vända sig till Europeiska ombudsmannen eller EU-domstolen.
- g) För att möjliggöra effektiv övervakning i efterhand av sin upphandlingsverksamhet bör EU-institutionerna upprätta ett offentligt arkiv med information om sina upphandlingskontrakt. Arkivet skulle kunna tas fram som en del av TED:s eTendering.
- h) Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, Olaf, bör ta fram rapporter och statistik om de olika typer av anklagelser som utreds och om utredningarnas resultat.
- i) EU-institutionerna bör använda sig av inbördes granskningar för att lära av varandra och utbyta bästa praxis.

01

Denna rapport inleds med en kortfattad överblick över ramen för EU-institutionernas offentliga upphandling (anbudsförfaranden för bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster) och vår revisionsmetod. De interna kontroller som EU-institutionerna använder för att minimera mängden oriktigheter beskrivs också. Därefter görs en genomgång av upphandlingsförfarandets olika etapper och en bedömning av tillgängligheten när det gäller institutionernas förfaranden. Finns det tydliga och bra regler? Tillämpar EU:s personal reglerna på ett konkurrensfrämjande sätt då de förbereder en upphandling? Är det enkelt för ekonomiska aktörer att hitta de upphandlingar som eventuellt är av intresse för dem bland de tusentals upphandlingar som offentliggörs varje vecka? Är det onödigt komplicerat att lämna ett anbud? Vad händer om en ekonomisk aktör tycker att han har behandlats orättvist? Och slutligen, rapporterar EU-institutionerna om resultaten av sin upphandlingsverksamhet på ett sätt som garanterar ansvarighet?

02

Politiken för offentlig upphandling är ett centralt verktyg när det gäller att utveckla den inre marknaden och skapa smart och hållbar tillväxt för alla. Samtidigt är den en garanti för att offentliga medel utnyttjas effektivt och ändamålsenligt. Reglerna för offentlig upphandling är tänkta att gynna både ekonomiska aktörer och upphandlande myndigheter. Målet är att skapa marknadsmöjligheter för ekonomiska aktörer samtidigt som myndigheter får tillgång till ett större urval av potentiella uppdragstagare. Om de upphandlande myndigheterna underlättar tillträdet till sina offentliga upphandlingar kommer detta sannolikt att generera fler erbjudanden som svar på deras upphandlingsbehov. Tanken är att den ökade konkurrensen kommer att ge skattebetalarna mer valuta för pengarna (se **figur 1**). EU-institutionerna ska utlysa sina upphandlingskontrakt med så brett deltagande som möjligt¹.

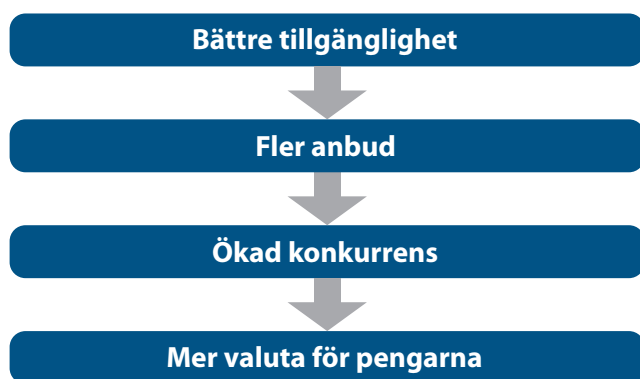
03

Europaparlamentet och rådet beslutade 2014 att genomföra en reform av politiken för offentliga upphandlingar i EU. En av de viktigaste punkterna i reformpaketet var åtgärder för att undanröja hinder för marknadstillträde, i synnerhet för små och medelstora företag. I denna rapport undersöker vi i vilken utsträckning EU-institutionernas upphandlingspraxis underlättar sådant tillträde.

¹ Se artikel 102.2 i EU:s budgetförordning, som endast tillåter undantag från denna regel i de fall då förhandlat förfarande används.

Figur 1

Bättre tillträde för ekonomiska aktörer, mer valuta för pengarna för skattebetalarna



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Ramen för EU-institutionernas offentliga upphandlingar

04

Tilldelningen av offentliga kontrakt måste följa principerna i fördragen, särskilt de som gäller fri rörlighet för varor, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster samt de principer som följer därav, bland annat om lika tillträde och lika-behandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet, lojal konkurrens, offentlighet och öppenhet.

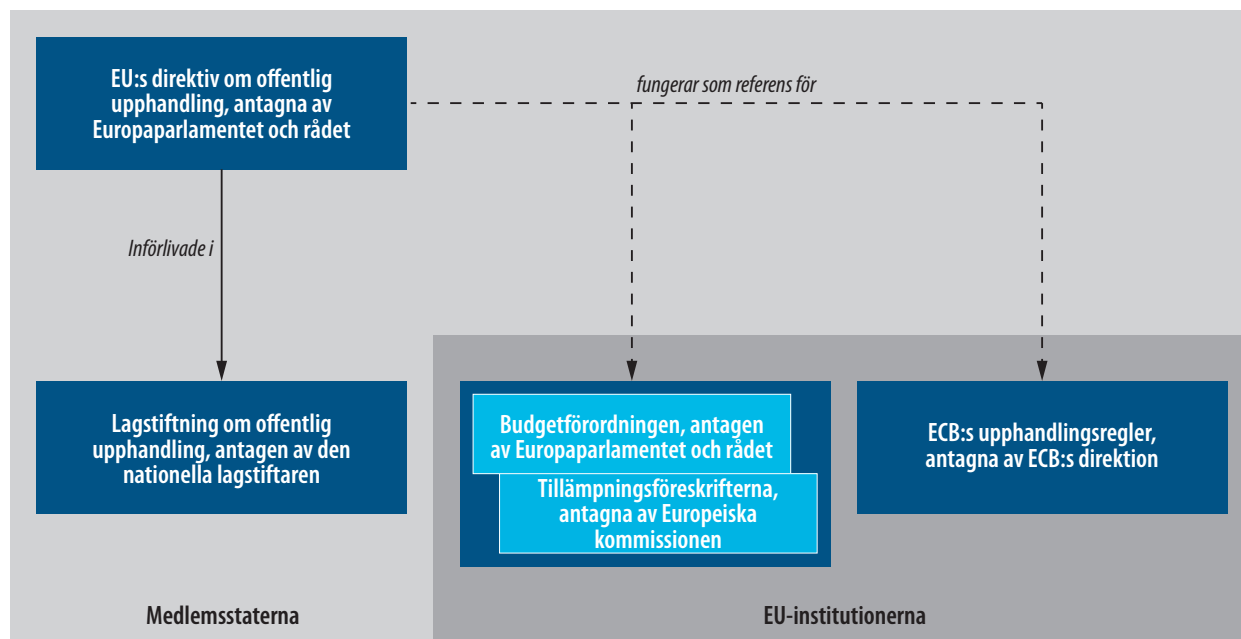
05

Den offentliga upphandlingen i EU:s medlemsstater regleras av direktiv 2014/24/EU² (nedan kallat *2014 års upphandlingsdirektiv*) och ett antal andra direktiv som innehåller gemensamma bestämmelser som upphandlande myndigheter måste följa för upphandlingar som överstiger ett visst värde. Dessa bestämmelser måste införlivas i den nationella lagstiftningen. Direktiven är däremot inte rättsligt bindande för EU-institutionerna. De har i stället antagit egna regler som i stora drag överensstämmer med 2014 års upphandlingsdirektiv, med vissa viktiga undantag³. För de EU-institutioner som finansieras genom den allmänna budgeten fastställs upphandlingsregler i de finansiella regler som senast ändrades i oktober 2015⁴ (nedan kallade *EU:s budgetförordning*) och i tillämpningsföreskrifterna för dem, som senast ändrades i oktober 2015⁵ (nedan kallade *tillämpningsföreskrifterna*). Europeiska centralbankens upphandlingsregler (nedan kallade *ECB:s upphandlingsregler*) fastställdes i ett beslut⁶ som antogs av ECB:s direktion i februari 2016. I **figur 2** beskrivs den rättsliga ramen för offentliga upphandlingar i EU.

- 2 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).
- 3 Se punkterna 29–31.
- 4 Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2015/1929 av den 28 oktober 2015 om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget (EUT L 286, 30.10.2015, s. 1).
- 5 Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2462 av den 30 oktober 2015 om ändring av den delegerade förordningen (EU) nr 1268/2012 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget (EUT L 342, 29.12.2015, s. 7).
- 6 Europeiska centralbankens beslut (EU) 2016/245 av den 9 februari 2016 om regler för upphandling (EUT L 45, 20.2.2016, s. 15).

Figur 2

Den rättsliga ramen för offentliga upphandlingar i EU



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Offentliga upphandlingar: hur fungerar de?

06

I kommissionens interna handbok om upphandlingar⁷, som bygger på EU:s budgetförordning, beskrivs tio olika förfaranden för upphandling (se **ruta 1**). Vilket som väljs beror på olika faktorer, i synnerhet kontraktets uppskattade värde. De viktigaste stegen i upphandlingsförfarandet visas i **figur 3**.

7 *Vade-mecum on public procurement in the Commission* (handbok om offentlig upphandling inom kommissionen, november 2015, inte offentliggjord) har gjorts tillgänglig för övriga EU-institutioner, organ och byråer.

Olika förfaranden inom ramen för EU:s budgetförordning

Öppen anbudsinfördran: standardförfarande som kan användas för alla kontrakt som inleds med offentliggörande av ett upphandlingsmeddelande i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT). Alla intresserade ekonomiska aktörer får lämna anbud.

Selektiv anbudsinfördran: standardförfarande i två steg som inleds med offentliggörande av ett upphandlingsmeddelande i EUT som kan användas för alla kontrakt. Alla intresserade ekonomiska aktörer får ansöka om att delta, men enbart de som bjuds in får lämna ett anbud som sedan utvärderas under det andra steget. En variant på detta förfarande är det dynamiska inköpssystemet som enbart använder elektroniska medel.

Förhandlat förfarande under konkurrens: ett förfarande som liknar det selektiva förfarandet och som enbart får användas i särskilda fall oavsett inköpets värde. De lämnade anbuden (tekniska och ekonomiska anbud) är förhandlingsbara.

Förfaranden efter inbjudan att anmäla intresse: genom en inbjudan att anmäla intresse väljer man på förhand ut kandidater eller registrerar leverantörer som senare kan komma att uppmanas att lämna anbud i olika upphandlingsförfaranden.

Förhandlat förfarande utan föregående offentliggörande av ett upphandlingsmeddelande: undantagsförfarande som endast kan användas i vissa fall eller under vissa omständigheter (till exempel i mycket brådskande fall).

Förhandlat förfarande för kontrakt till medelhögt och lågt värde: den upphandlande myndigheten måste bjuda in sådana ekonomiska aktörer att lämna anbud som har visat intresse före offentliggörandet, och kan dessutom välja att bjuda in egna kandidater. För kontrakt till mycket lågt värde tillåts förhandling med en enda kandidat som valts har ut av den upphandlande myndigheten.

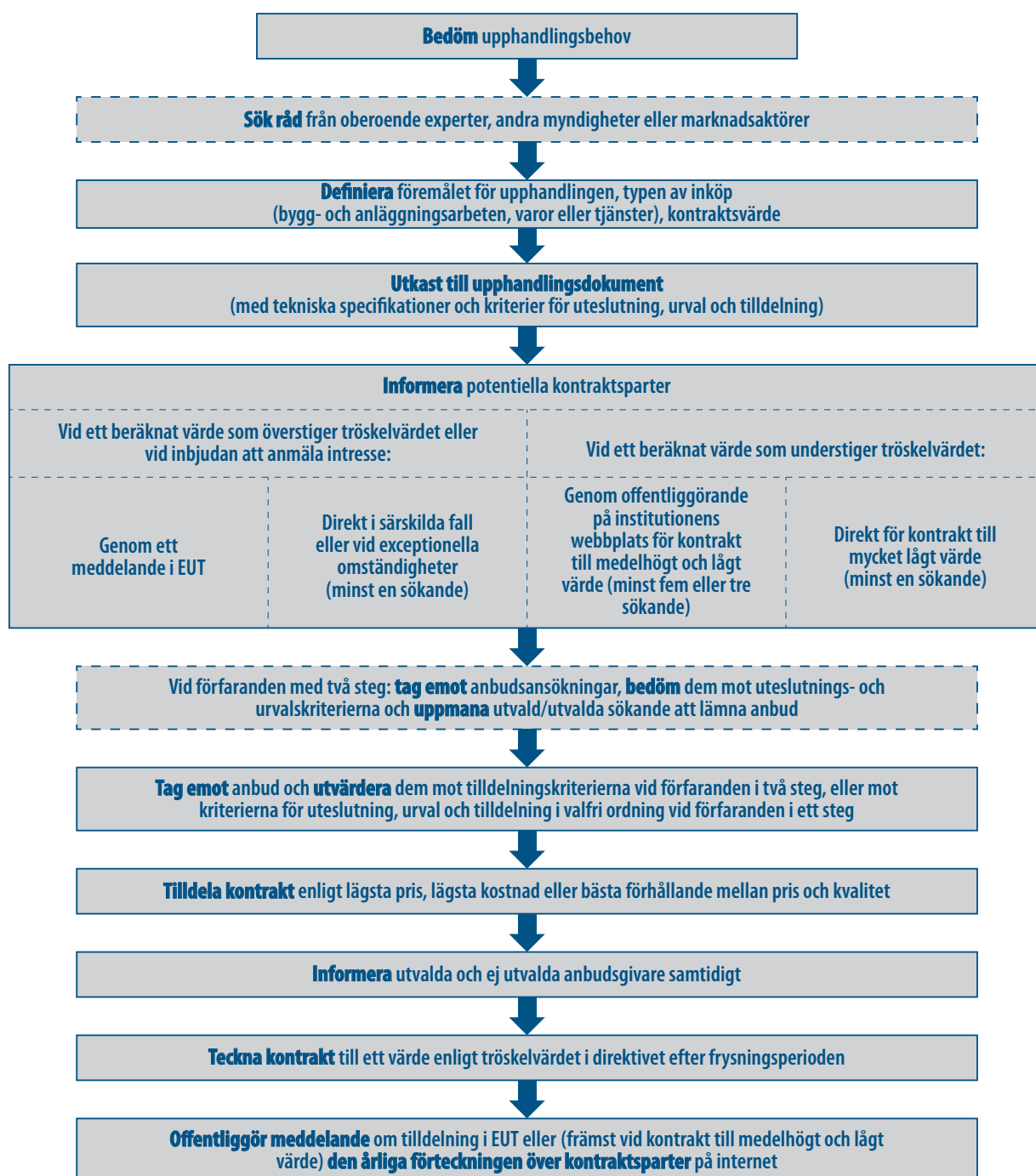
Konkurrenspräglad dialog: används för komplicerade upphandlingar där den upphandlande myndigheten inte kan fastställa hur dess behov ska uppfyllas eller hur den ska bedöma vad marknaden kan erbjuda i form av tekniska, finansiella eller rättsliga lösningar utan att föra en dialog med potentiella anbudsgivare.

Innovationspartnerskap: förfarande i två steg för förvärv av en innovativ produkt som ännu inte har utvecklats och där det inte finns någon tillgänglig motsvarighet på marknaden.

Projekttävling: genom detta förfarande kan den upphandlande myndigheten förvärva en ritning eller en projektbeskrivning som utses av en jury efter ett konkurrenspräglat förfarande med eller utan utdelning av priser. Vinnaren eller vinnarna bjuds sedan in till en förhandling innan ett kontrakt skrivs under.

Förhandlat förfarande för upphandling av fastighetskontrakt: fastighetskontrakt (inköp, hyra under längre period, nyttjanderätt, hyra eller hyrköp, med eller utan köpoption, av mark, befintliga byggnader eller annan fast egendom) kan ske genom ett förhandlat förfarande utan offentliggörande av ett upphandlingsmeddelande efter det att den lokala marknaden har kartlagts.

Figur 3 Översikt över upphandlingsförfarandet inom ramen för EU:s budgetförordning



Anmärkning: De rutor som omges av streckade linjer visar ett icke obligatoriskt steg i förfarandet. Tröskelvärdena enligt EU:s upphandlingsdirektiv är 5 225 000 euro för bygg- och anläggningsarbeten och 135 000 euro för tjänster eller varor. Upphandlingar anses ha ett medelhögt värde om kontraktet gäller 60 000,01–5 224 999,90 euro för bygg- och anläggningsarbeten och 60 000,01–134 999,90 euro för tjänster eller varor. Upphandlingar för låga belopp är de som har ett värde på 15 000,01–60 000 euro, och ett värde på 1 000,01–15 000 euro räknas som en upphandling för ett mycket lågt belopp. För belopp upp till 1 000 euro krävs det inget upphandlingsförfarande.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

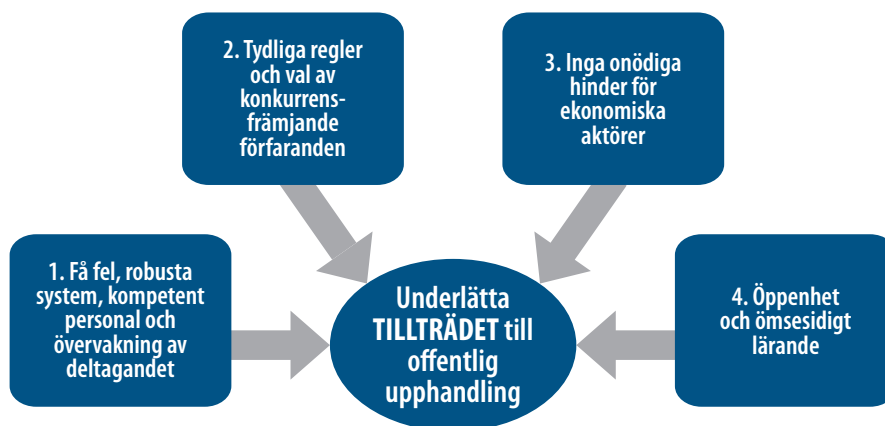
Revisionens inriktning och omfattning

07

Vår undersökning gällde i vilken utsträckning EU-institutionerna underlättar tillträdet till sina offentliga upphandlingar. I **figur 4** presenteras förutsättningarna för att underlätta tillträdet till offentliga upphandlingar.

Figur 4

Förutsättningar för att underlätta tillträdet till offentliga upphandlingar



Källa: Europeiska revisionsrätten.

08

Vid undersökningen försökte vi få svar på följande fyra frågor:

- Har EU-institutionerna robusta system som främjar deltagande samtidigt som de skyddar unionens ekonomiska intressen?
- Väljer EU-institutionerna rätt förfarande för att öka deltagandet i sina upphandlingar?
- Avlägsnar EU-institutionerna i största möjliga utsträckning hinder som gör det svårare för potentiella anbudsgivare?
- Säkerställer EU-institutionerna omfattande och systematiskt att resultaten av deras upphandlingar är öppna och att de lär sig av varandra?

09

Vi granskade upphandlingsverksamheten vid de fyra största EU-institutionerna: Europeiska kommissionen, Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska centralbanken (ECB). Det sammanlagda värdet för dessa fyra institutioners samtliga kontrakt 2014 med ett värde på över 15 000 euro (över 10 000 euro för ECB) visas i **tabell 1**:

Tabell 1

Kontraktsvärden 2014

Institution	miljoner euro
Kommissionen	3 034
Parlamentet	497
ECB	515
Rådet ¹	171
Totalt	4 217

1 Rådets uppskattning av värdet för de upphandlingar som institutionen påbörjade under 2014.

Källa: Europeiska revisionsrätten, baserat på uppgifter från de granskade institutionerna.

10

Vi granskade dessutom följande EU-institutioner och EU-organ för att kontrollera särskilda aspekter: Europeiska unionens domstol för dess rättspraxis med avseende på EU-institutionernas offentliga upphandlingar, Europeiska ombudsmannen som utreder administrativa missförhållanden i upphandlingsförfaranden, Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) för dess utredningar i samband med oriktigheter i upphandlingsförfaranden samt Publikationsbyrån, som förvaltar onlinetjänster som ger tillgång till information om offentliga upphandlingar.

11

Vi granskade inte offentliga kontrakt som slutits av kommissionen på uppdrag av och till förmån för mottagare med anknytning till externa åtgärder⁸, och inte heller upphandlingar där förvaltningen av EU-medel inbegriper andra organisationer eller organ (så kallad indirekt förvaltning av kommissionen) eller där förvaltningen delas med medlemsstaterna.

8 För detta gäller särskilda regler som återfinns i del II avdelning IV i EU:s budgetförordning.

Revisionsmetod

12

Våra iakttagelser bygger på följande huvudsakliga källor till revisionsbevis:

- a) Vi gjorde preliminära efterforskningar med hjälp av företrädare för företagsorganisationer, experter på nationell upphandling och experter från den akademiska världen.
- b) Vi granskade dokumentation med anknytning till politik, förfaranden och verktyg för upphandling.
- c) Vi analyserade slumpvis valda upphandlingsdokument från åren 2013–2015 från Europaparlamentet (GD INLO och GD COMM), rådets generalsekretariat, kommissionen (GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag och det gemensamma forskningscentrumet) och ECB.
- d) Vi testade EU-institutionernas webbaserade verktyg som ska underlätta identifieringen av upphandlingsmöjligheter.
- e) Vi intervjuade personal vid EU:s institutioner.
- f) Vi analyserade EU-institutionernas svar på våra frågeformulär.

13

Vi skickade också en enkät till 47 mindre EU-organ där de ombads dela med sig av sina synpunkter på och åsikter om politiken och förfarandena för upphandling. Vi mottog 40 svar (85 % svarsfrekvens). Resultaten sammanfattas i **bilaga II**.

Avdelning I – EU-institutionerna lyckas hålla antalet allvarliga fel i sina upphandlingsförfaranden nere, men deltagandet i dem övervakas inte systematiskt

14

EU-institutionerna bör kunna visa att deras upphandlingsverksamhet är tillgänglig för många aktörer. För att kunna göra detta krävs information om hur många ekonomiska aktörer som deltar i upphandlingarna. Institutionerna ska även förhindra allvarliga fel och oriktigheter som skulle kunna hindra ekonomiska aktörer från att delta och undergräva deras förtroende och följaktligen deras intresse för EU-institutionernas upphandlingar. Vi granskade den tillgängliga informationen om allvarliga fel och oriktigheter, systemen som ska förhindra fel och oriktigheter samt ekonomiska aktörers deltagande i EU-institutionernas upphandlingar.

Få allvarliga fel eller oriktigheter rapporteras i samband med EU-institutionernas upphandlingar – till skillnad från de områden där förvaltningen delas med medlemsstater

15

I vår årliga revisionsförklaring⁹ upptäcker vi få allvarliga fel i samband med offentliga upphandlingar i de transaktioner som förvaltas direkt av EU-institutionerna¹⁰. Precis som under tidigare år är situationen på de områden där förvaltningen delas med medlemsstaterna en annan¹¹.

16

På vår begäran analyserade Olaf den information om påstådda oriktigheter som byrån mottog mellan den 1 januari och den 30 april 2015 i syfte att hitta de fall som hade anknytning till offentliga upphandlingar. Totalt sett mottog Olaf information om 503 olika ärenden. Endast 20 av 503 anmälningar gällde EU-institutioners upphandlingar, 16 av dem avvisades vid det inledande urvalet av ärenden och fyra ledde till en utredning. Detta tyder på att potentiellt allvarliga oriktigheter förekommer i omkring 1 % av de cirka 2 000 upphandlingsförfaranden per år för vilka ett meddelande om tilldelning av kontrakt offentliggörs av EU-institutionerna i *Europeiska unionens officiella tidning*.

- 9 Se till exempel *Revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet för budgetåret 2014 med institutionernas svar* (EUT C 373, 10.11.2015, s. 1), punkt 1.29.
- 10 Fel vid direkt förvaltning skedde främst i samband med bidrag som finansierades genom EU:s budget.
- 11 Se vår särskilda rapport nr 10/2015 *Mer behöver göras för att åtgärda problemen vid offentlig upphandling inom EU:s sammanhållningsutgifter*, särskilt punkterna 19–24 och tabell 1 som innehåller exempel på olika typer av fel. De bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster som upphandlas inom ramen för sammanhållningspolitiken i medlemsstaterna utgörs bland annat av anläggning av vägar eller vattenreningsverk, som normalt inte ingår i EU-institutionernas upphandlingsportfölj (<http://eca.europa.eu>).

17

Olaf tog fram denna statistik på särskild begäran av revisionsrätten. Den ska bara ses som en beskrivning av situationen vid en given tidpunkt och är endast en uppskattning av antalet potentiella fall som Olaf uppmärksammats på. Det hade varit bättre om Olaf hade kunnat tillhandahålla statistik som gör det möjligt att identifiera tendenser och kunna bedöma resultaten av byråns utredningar.

EU-institutionerna har robusta system och kompetent personal som håller risken för fel och oriktigheter nere

De operativa avdelningarna har tillgång till expertis och stöd avseende förfaranden

18

För att en upphandling ska kunna genomföras med lyckat resultat krävs både teknisk expertis avseende de specifika bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster som upphandlas och gedigna kunskaper om de regler och förfaranden som ska tillämpas.

19

Alla enheter vars upphandlingsförfaranden vi undersökte¹² har särskilda enheter med upphandlingsexperter som ger de operativa avdelningarna råd och stöd i samband med upphandlingsverksamheten. Vi kunde konstatera att upphandlingsexperternas kunskaper om förfaranden kompletterar de operativa avdelningarnas tekniska expertis och att det finns tillräckliga personalresurser för upphandlingsverksamheten. Vidare erbjuder EU-institutionernas rättstjänster och/eller centrala ekonomienheter rådgivning och expertis.

20

De flesta av de granskade enheterna har interna kommittéer som har i uppgift att förbättra styrningen av och kontrollen över upphandlingsförfaranden. Kommittéerna består normalt sett av personal från andra delar av organisationen. De har befogenhet att fatta beslut och kan utfärda rekommendationer. Ofta hanterar de större upphandlingar och/eller upphandlingar med mer begränsad konkurrens. Innan ett kontrakt undertecknas lämnar kommittéerna ytterligare försäkringar om att tillämpliga regler har följts. Eftersom medlemmarna kommer från olika avdelningar är de en lämplig plattform för utbyte av åsikter inom de större institutionerna där upphandlingen är decentraliserad.

¹² Se punkt 9.

Rådgivning från tjänsterna för internrevision spelade en viktig roll

21

Den nuvarande organisationsstrukturen och de nuvarande förfarandena för upphandlingsverksamhet är till stor del ett resultat av de rekommendationer som tjänsterna för internrevision utfärdade för ett antal år sedan. Sedan dess har de flesta tjänsterna för internrevision inriktat sig på andra delar av institutionernas verksamhet och lagt begränsade resurser på offentlig upphandling. De kommer emellertid att behöva se över upphandlingen igen för att bedöma genomförandet av den senaste översynen av upphandlingsreglerna och, baserat på resultatet av bedömningen, justera sina arbetsprogram.

ECB erhöll extern certifiering av sin upphandlingsverksamhet

22

Utöver intern rådgivning kan extern certifiering vara ett bra sätt att erhålla kunskaper och synpunkter från en utomstående aktör, som kan användas för att förbättra förfarandena. ECB:s centrala upphandlingsavdelning ansökte om, och erhöll, extern certifiering av sin verksamhet. Certifieringen utfärdades 2011 av organisationen CIPS (*Chartered Institute of Purchasing & Supply*). ECB:s certifiering, som kallas *PPP Award* (där PPP står för *Processes, Policies and Procedures*, processer, policy och förfaranden) och utfärdas till aktörer som uppfyllt den högsta standarden på dessa områden, löpte ut i slutet av 2015. Den centrala upphandlingsavdelningen planerar att genomföra en fullständig återcertifieringsprocess under första kvartalet 2016.

De flesta EU-institutioner mäter inte systematiskt deltagandet i sina upphandlingsförfaranden

Att bara räkna antalet mottagna anbud räcker inte för att på ett tillförlitligt sätt övervaka nivån på deltagandet

23

När en EU-institution offentliggör ett meddelande om tilldelning av kontrakt i *Europeiska unionens officiella tidning* ska den ange hur många anbud som har mottagits för kontraktet i fråga. Denna information räcker dock inte för att man ska kunna göra en tillförlitlig bedömning av graden av konkurrens vid en viss upphandling. Konkurrensen kan i själva verket vara liten även i fall där flera anbud har lämnats. Det gäller i synnerhet när endast ett anbud uppfyller tilldelningskriterierna och de övriga anbuden redan har förkastats före den slutliga utvärderingen. Anbud kan uteslutas från den slutliga utvärderingen av olika anledningar, i synnerhet när de är ofullständiga eller inte uppfyller uteslutnings- eller urvalskriterierna.

Uppgifter från det gemensamma forskningscentrumet visar att i hälften av förfarandena kunde endast ett anbud beaktas för det slutliga tilldelningsbeslutet

24

Endast kommissionens gemensamma forskningscentrum samlar in uppgifter om varje enskilt förfarande och varje typ av förfarande, om antalet mottagna anbud, antalet anbud som följer reglerna, antalet godtagbara anbud, antalet anbud som uppfyller urvalskriterierna och antalet rangordnade anbud.

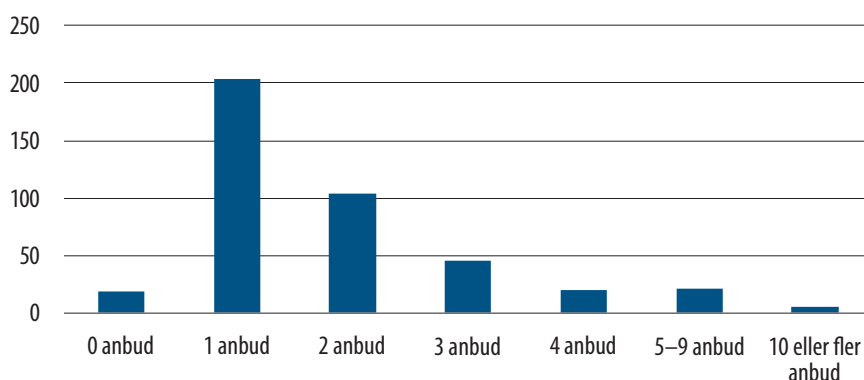
25

Vi analyserade statistik från gemensamma forskningscentrumet för 2013 och 2014 och jämförde antalet mottagna anbud med det antal anbud som beaktades i den slutliga etappen där de bedömdes mot tilldelningskriterierna. I analysen ingick 468 förfaranden för kontrakt med ett värde på över 60 000 euro. I 50 av dessa förfaranden var redan från början endast en kandidat aktuell, vilket är ett undantag från principen om bredast möjliga konkurrens¹³. I hälften av de återstående 418 förfarandena (49 %) kunde endast ett anbud beaktas för det slutliga beslutet om tilldelning (se **figur 5**).

13 Det gällde i synnerhet förhandlade förfaranden där kontraktet av tekniska eller konstnärliga skäl eller på grund av ensamrätt bara kunde utföras av en viss ekonomisk aktör.

Figur 5

Förfaranden indelade efter det antal anbud som beaktades för det slutliga beslutet om tilldelning (418 kontrakt som gemensamma forskningscentrumet tecknade 2013 och 2014 på över 60 000 euro)



Källa: Europeiska revisionsrätten, baserat på uppgifter från gemensamma forskningscentrumet.

Avdelning II – De regler som ska tillämpas och det val av förfarande som görs i början av upphandlingsförfarandet är inte tillräckligt inriktade på att öka deltagandet

Vid översynen av sina upphandlingsregler 2015 underlättade EU-institutionerna inte tillträdet till sina offentliga upphandlingar genom att så mycket som möjligt förenkla reglerna och tydliggöra gråzoner

EU:s budgetförordning och dess tillämpningsföreskrifter har inte konsoliderats i ett enda dokument och är fortfarande en onödigt komplicerad rättsakt

26

Vid 2015 års översyn av EU:s budgetförordning behölls uppdelningen av upphandlingsbestämmelser mellan själva budgetförordningen och dess tillämpningsföreskrifter. Som vi påpekade i vårt yttrande nr 1/2015¹⁴ motverkar denna uppdelning det mål att förtydliga reglerna som ligger bakom översynen. Det går heller inte att se några fördelar med uppdelningen. Den gör det svårare för EU:s personal och – i ännu högre grad – för ekonomiska aktörer att förstå regler som redan är komplicerade.

27

Saken kompliceras ytterligare av att de rubriker och kapitel i budgetförordningen som särskilt handlar om offentlig upphandling inte omfattar alla relevanta bestämmelser. Viktiga bestämmelser finns på andra håll i texten, exempelvis bestämmelsen om "god förvaltning", som är av särskild betydelse för ekonomiska aktörer¹⁵.

28

ECB:s regler för upphandling visar att det är möjligt att samla alla relevanta regler i en enda text.

14 Se punkt 8 i yttrandet (EUT C 52, 13.2.2015, s. 1).

15 I artikel 96 i EU:s budgetförordning, som gäller god förvaltning, slås det bland annat fast att institutionen ska uppmana sökanden eller anbudsgivaren att tillhandahålla den saknade informationen eller klarlägga stödjande dokument vid uppenbara skrivfel.

Viktiga avvikelser från 2014 års upphandlingsdirektiv förklaras inte

29

Även om EU-institutionernas upphandlingsregler i stora drag följer bestämmelserna i 2014 års upphandlingsdirektiv finns vissa avvikelser från dessa bestämmelser som inte förklaras. Två av dessa avvikelser är viktiga för tillgängligheten hos EU-institutionernas upphandlingar. Den ena har att göra med små och medelstora företags deltagande, medan den andra rör syftet med preliminära marknadsundersökningar.

Små och medelstora företags deltagande uppmuntras inte specifikt

30

Ett av de huvudsakliga målen med 2014 års upphandlingsdirektiv är att "underlätta små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling"¹⁶. I detta sammanhang varnade lagstiftaren uttryckligen för riskerna med orimligt hög koncentration av köpkraft genom att offentliga upphandlare samlar sina inköp. I 2014 års upphandlingsdirektiv förekommer begreppet "små och medelstora företag" fler än 20 gånger. I de ändringar som gjorts av EU:s budgetförordning och ECB:s omarbetade regler för upphandling hänvisas det emellertid inte över huvud taget till små och medelstora företag. Vid vår granskning kunde vi konstatera att ingen av de granskade enheterna, med undantag av GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag¹⁷, hade utfärdat särskilda riktlinjer eller instruktioner om hur små och medelstora företags deltagande skulle underlättas eller hur nivån på deras deltagande skulle övervakas. Endast en av 40 aktörer som svarade på vår enkät angav att små och medelstora företags deltagande var en av deras prioriteringar. Inom vissa upphandlingar var det emellertid tydligt att det fanns goda möjligheter för små och medelstora företag att delta (se **ruta 2**).

Preliminära marknadsundersökningar i syfte att informera ekonomiska aktörer nämns inte

31

I 2014 års upphandlingsdirektiv anges uttryckligen att preliminära marknadsundersökningar kan genomföras innan själva upphandlingsförfarandet äger rum och fastställer vilka principer som ska iakttagas¹⁸. Den upphandlande myndigheten kan till exempel rådfråga eller godta råd från oberoende experter eller myndigheter eller från marknadsaktörer. Dessa råd får användas vid planering och genomförande av upphandlingsförfarandet, under förutsättning att de inte snedvrider konkurrensen eller bryter mot principerna om icke-diskriminering och öppenhet. I 2014 års upphandlingsdirektiv fastslås att sådana marknadsundersökningar inte enbart genomförs i syfte att förbereda upphandlingen, utan även för att informera ekonomiska aktörer om den upphandlande myndighetens planer och krav för upphandlingen (se **ruta 3**). Det senare målet har inte införlivats i EU:s budgetförordning¹⁹.

- 16 Se skäl 2 i 2014 års upphandlingsdirektiv.
- 17 I sin kommunikation med potentiella anbudsgivare betonar GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag att små och medelstora företag särskilt uppmanas att delta. De uppmanas att lämna anbud själva, som ett konsortium eller som underleverantör.
- 18 Se artikel 40 i 2014 års upphandlingsdirektiv.
- 19 I ECB:s regler för upphandling nämns inte preliminära marknadsundersökningar.

Ruta 2

Exempel på förfaranden där det var lätt för små och medelstora företag att delta

År 2014 behövde Europaparlamentets utskott för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet expertrådgivning. Det totala uppskattade värdet av tjänsterna var 2,5 miljoner euro under en period på fyra år. I stället för att leta efter en enda kontraktspart delade parlamentet upp upphandlingen i fem delar: miljöpolitik, klimatförändringar, hållbar utveckling, folkhälsa och livsmedelssäkerhet. För varje del identifierades flera lämpliga kontraktsparter. Parlamentet slöt kontrakt med totalt 17 olika företag.

År 2014 upphandlade rådet marknadsföringsartiklar för totalt 122 566 euro. Upphandlingen delades upp i tolv delar beroende på den typ av produkter som behövdes (till exempel klockor, t-shirtar eller pennor). Anbudsgivare kunde konkurrera om varje del och kontrakt tecknades med tre olika företag.

ECB hade, för sina nya lokaler i Frankfurt, först misslyckats med att hitta en så kallad huvudentreprenör, eftersom anbudet vida översteg ECB:s budget. ECB beslutade då att upphandla bygg- och anläggningsarbetena i 14 paket med fyra till tio delar i varje paket. Till följd av den ändrade upphandlingsstrategin kunde små och medelstora företag delta och tilldelades kontrakt. ECB lyckades hantera cirka 60 byggföretag som arbetade parallellt.

Ruta 3

En obefogad avvikelse från 2014 års upphandlingsdirektiv i EU:s budgetförordning från 2015

"Innan en upphandlande myndighet inleder ett upphandlingsförfarande kan den genomföra marknadsundersökningar för att förbereda upphandlingen och för att informera de ekonomiska aktörerna om den planerade upphandlingen och kraven för denna." (Ur artikel 40 i 2014 års direktiv, understrykning tillagd i efterhand.)

"Innan ett upphandlingsförfarande inleds får den upphandlande myndigheten genomföra en preliminär marknadsundersökning för att förbereda förfarandet." (Ur artikel 105 i EU:s budgetförordning från 2015.)

Det har inte klargjorts hur den lokala fastighetsmarknaden ska undersökas

32

Upphandlingsdirektivet från 2014 gäller inte för förvärv eller hyra av mark, befintliga byggnader eller annan fast egendom. De förfaranden som tillämpas på sådana kontrakt ska emellertid följa principerna i fördraget, i synnerhet principerna om likabehandling och öppenhet.

33

Varken i EU:s budgetförordning eller ECB:s regler för upphandling fastställs hur potentiella leverantörer eller kontraktsparter ska informeras och kontaktas när EU-institutionerna letar efter mark eller befintliga byggnader. Därför är det i stor utsträckning upp till institutionens chefer att kartlägga marknaden efter eget gottfinnande. I vår undersökning fann vi fall där de undersökte marknaden själva och valde ut potentiella leverantörer eller kontraktsparter att kontakta direkt, fall där man använde externa konsulter för att hitta lämpliga anbud och fall där ett meddelande om fastighetsundersökning offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*.

34

Endast kommissionen har gjort ett offentligt åtagande²⁰ om att den kommer att garantera öppenhet genom att systematiskt offentliggöra meddelanden om fastighetsundersökning i *Europeiska unionens officiella tidning* där minimikraven för varje specifikt projekt anges tillsammans med kriterierna för undersökningen och för uteslutning, och genom att offentliggöra förfarandenas resultat. Vi kunde också konstatera att detta förfarande användes för kommissionens fastighetskontrakt i Bryssel men inte i Luxemburg. Europaparlamentet utfärdade senast ett meddelande om fastighetsundersökning i *Europeiska unionens officiella tidning* när det letade efter byggnader i huvudstadsregionen Bryssel år 2010.

20 Se KOM(2007) 501 slutlig av den 5 september 2007 om kommissionens fastighetspolitik i Bryssel och Luxemburg, i synnerhet avsnittet "Större konkurrens på marknaden kräver nya metoder för att köpa och hyra lokaler".

ECB är den enda institutionen som har bestämmelser om språkanvändning i sina upphandlingsregler

35

I EU:s budgetförordning fastställs inte vilka språk som ska användas vid offentliga upphandlingar. Det är bara ECB:s upphandlingsregler som innehåller bestämmelser om språkanvändning²¹. De förfaranden som tillämpas av de flesta EU-institutioner kan vara vilseledande för potentiella anbudsgivare. Institutionerna offentliggör sina upphandlingsmeddelanden i TED på samtliga officiella EU-språk. De ekonomiska aktörerna kan dessutom begära översättning av de utförliga upphandlingsdokumenten och får lämna sina anbud på vilket officiellt språk som helst. När anbudsgivarna väl har blivit kontraktspart kan de emellertid ofta inte fortsätta att använda det officiella språk som de valt, utan måste uppfylla den upphandlande myndighetens behov i enlighet med kravspecifikationerna. Detta innebär vanligtvis ett specifikt språk för kontakter (kommunikation under den period då kontraktet genomförs) och för den tjänst eller vara som levereras.

Alla valda förfaranden främjade inte ett så brett deltagande som möjligt

36

Av vår undersökning framgick att många upphandlingshandläggare är pressade att undvika tvister och/eller att minska den tid och de resurser som krävs för att genomföra upphandlingar. Det kan leda till att man väljer förfaranden som kan försvaras från ett juridiskt perspektiv, men där en mer konkurrensfrämjande tolkning av bestämmelserna skulle vara önskvärd för att åstadkomma en sund ekonomisk förvaltning.

Endast ECB hade en policy om att göra preliminära marknadsundersökningar innan det formella upphandlingsförfarandet

37

Det är viktigt att göra grundliga marknadsundersökningar innan det formella upphandlingsförfarandet inleds om man ska kunna utforma upphandlingskrav och tekniska specifikationer på bästa sätt. Det är också viktigt för att kontrollera om det finns potentiella anbudsgivare som är tillgängliga och villiga att delta i ett förfarande.

21 I ECB:s regler fastslås att upphandlingsförfaranden ska genomföras på engelska, utom när det föreligger exceptionella omständigheter med anknytning till förfarandet eller kontraktets föremålet som gör det nödvändigt att använda andra språk.

38

Fram till den senaste översynen av upphandlingsdirektivet och EU:s budgetförordning nämndes inte marknadsundersökningar innan offentliggörande av en anbudsinfodran i upphandlingsreglerna (se punkten ovan). I de interna riktlinjer och instruktioner för marknadsundersökningar som utfärdats av EU-institutionerna – med EBC som enda undantag – läggs stor vikt vid riskerna med denna metod, och man avråder från eller begränsar möjligheten att kontakta potentiella anbudsgivare. Som exempel kan nämnas att i parlamentets interna handbok för offentliga upphandlingsförfaranden (november 2014) rekommenderas personalen att inte be om eller godta synpunkter från individer eller aktörer som har ett intresse av kontraktet i fråga eftersom det kan hindra konkurrensen.

39

Det kan leda till att upphandlingshandläggare blir ovilliga att ta risker. I de upphandlingsdokument som undersöktes fann vi få bevis för att omfattande marknadsundersökningar ägt rum. Detta bekräftades även i vår enkät. Många av de som svarade angav att de sällan använder sig av marknadsundersökningar innan ett upphandlingsförfarande inleds.

40

I motsats till de övriga EU-institutionerna har ECB:s upphandlingsenhet utfärdat och genomfört interna riktlinjer där man förespråkar en proaktiv hållning gentemot leverantörer innan det formella upphandlingsförfarandet inleds, i syfte att få mer valuta för pengarna. Handläggarna uppmanas i synnerhet att hålla informella möten med såväl befintliga som potentiella kontraktsparter för att få kännedom om marknaden, förklara ECB:s krav och främja konkurrens.

Kontrakt delades inte upp i flera delar så ofta som det hade kunnat göras

41

Att dela upp ett kontrakt i mindre delar ökar konkurrensen och gör det enklare för små och medelstora företag att delta. Ju större kontrakt, desto mindre troligt är det att det kommer att tilldelas små och medelstora företag²².

22 Se studien *SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU* (små och medelstora företags tillträde till marknader för offentlig upphandling och samlande av inköp i EU) från februari 2014 som gjordes av externa konsulter på begäran av kommissionen.

42

I artikel 168 i tillämpningsföreskrifterna anges att kontrakt "när så är lämpligt, tekniskt möjligt och kostnadseffektivt" ska tilldelas samtidigt i skilda delar. Denna formulering ger utanordnare stort handlingsutrymme att besluta om de ska dela upp kontrakt i delar eller inte. Vi noterade att man inte utnyttjade möjligheten att dela upp kontrakt i delar så mycket som man skulle kunna göra. I **ruta 4** ges exempel på när en sådan uppdelning kunde ha gjorts. Den andel upphandlingsmeddelanden som gällde kontrakt med flera delar som offentliggjordes i TED var betydligt lägre för EU-institutionerna än på central statlig nivå i medlemsstaterna (se **figur 6**).

Ruta 4

Fall där kontrakt kunde ha delats upp i delar

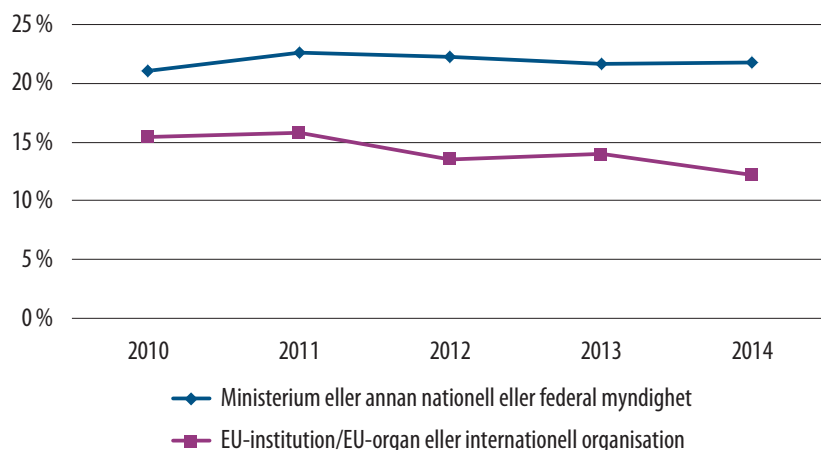
År 2014 tilldelade rådet ett ramavtal på tio år med ett värde på över 93 miljoner euro för drift, underhåll, reparation och anpassning av tekniska installationer i Europeiska unionens råd nuvarande eller framtida byggnader till ett enda företag utan att dela upp det i delar. De tjänster som ska tillhandahållas omfattar såpass olika områden som uppvärmning, ventilation, luftkonditionering, vatten- och sanitetsinstallationer, el, nätverk för nödsituationer, solceller, gemensam skyddsutrustning, köksutrustning, tömning av fettavskiljare, kontroll av förbrukning, tekniskt stöd och tekniska arbeten för att anpassa dessa installationer.

Kommissionen använde inte delar 2015 för det femåriga kontraktet "Ditt Europa – Rådgivning' – Europeiska unionens kostnadsfria juridiska rådgivningstjänst" med ett värde på över 8,9 miljoner euro. Denna tjänst är mycket komplicerad eftersom den omfattar juridisk rådgivning på samtliga EU-språk och kräver expertkunskaper om alla rättssystem inom EU. Ett enda anbud lämnades in, av den leverantör som redan tillhandahöll dessa tjänster och som sannolikt var den enda ekonomiska aktör som kunde lägga fram ett färdigt anbud för en sådan bred tjänst. Det stora antalet nedladdningar av upphandlingsdokumenten (211 nedladdningar) visade emellertid att det fanns ett stort intresse för upphandlingen. Om den hade delats upp i delar, exempelvis i grupper av länder, hade andra ekonomiska aktörer eventuellt kunnat delta.

År 2014 tilldelade Europaparlamentet ett företag ett kontrakt för städning av dess byggnader i Strasbourg med ett värde på över 19,8 miljoner euro för en period på fem år. De efterfrågade tjänsterna var "städning av kontor, putsning av fönster, rengöring av snickeriarbeten och metallbeklädnader (på insidan och utsidan) och andra allmänna hygien-tjänster i Europaparlamentets byggnader i Strasbourg". Kontraktet hade bara en del. Om fönsterputsningen hade tilldelats i en separat del hade fler företag kunnat delta i upphandlingen. Fönsterputsning utförs ofta separat från kontorsstädning och av annan personal. Den genomförs inte lika ofta som städning och kräver annan erfarenhet samt andra färdigheter och verktyg.

Figur 6

Andel förfaranden i delar – jämförelse mellan EU-institutionernas och centrala nationella myndigheters upphandlingsmeddelanden



Anmärkning: När upphandlingsmeddelandet saknade information om uppdelning av kontraktet antog vi att ingen uppdelning i delar hade skett. TED:s rapporteringskategori "EU-institution/EU-organ eller internationell organisation" innehåller mycket få upphandlingsmeddelanden från internationella organisationer utanför EU.

Källa: Revisionsrätten, baserat på uppgifter från Publikationsbyrån.

43

Även om uppdelning av kontrakt i delar och samtidigt offentliggörande av dem kan göra upphandlingar tillgängligare får EU-institutionerna inte på konstlad väg dela upp en upphandling för att undvika ett mer konkurrensutsatt förfarande. Till exempel köpte Europaparlamentet kontorsmöbler 2014 från en leverantör genom fyra olika förhandlade förfaranden med en enda anbudsgivare under en period på mindre än två månader. Samtliga fyra förfaranden gällde kontrakt med ett värde under tröskelvärdet för brett offentliggörande (mellan 8 021 euro och 14 110 euro och med ett totalt värde på 43 345 euro). De fyra upphandlingarna var mycket lika och gällde kontorsmöbler för direktörer och generaldirektörer i en och samma byggnad.

Selektiva förfaranden riskerar att avskräcka potentiella anbudsgivare

44

I EU:s budgetförordning anges att den upphandlande myndigheten får använda ett öppet eller selektivt förfarande för alla inköp. I ECB:s upphandlingsregler prioriteras det öppna förfarandet eftersom detta betraktas som standardförfarandet.

45

Ett selektivt förfarande²³ medför vissa fördelar, särskilt om det finns behov av att begränsa spridningen av upphandlingsdokumenten av säkerhets- eller sekretessskäl. Åtminstone före den senaste översynen av upphandlingsreglerna fanns det emellertid risk för att potentiella anbudsgivare avstod från att delta eftersom anbudsinfordran och de utförliga specifikationerna inte fanns tillgängliga i den första etappen och det därför var svårt att få en tydlig bild av vad den upphandlande myndigheten förväntade sig. Det återstår att se om detta kommer att ändras i och med de reviderade tillämpningsföreskrifterna som träder i kraft 2016. I tillämpningsföreskrifterna anges att upphandlingsdokumenten, inklusive de fullständiga kravspecifikationerna, även bör vara tillgängliga från början vid förfaranden i två steg, exempelvis selektiva förfaranden. Föreskrifterna har emellertid en undantagsklausul som medger avvikelser från denna bestämmelse i motiverade fall, exempelvis när det finns konfidentiella eller tekniska aspekter.

46

Ett selektivt förfarande tar dessutom vanligtvis längre tid än ett öppet förfarande, vilket i sig självt skulle kunna avskräcka potentiella anbudsgivare. Den kortaste tidsfristen för inlämning av anbud i ett vanligt öppet förfarande med elektronisk tillgång till upphandlingsdokumenten är 47 dagar, medan tidsfristen vid ett selektivt förfarande är 37 plus 35 dagar. De två stegen i ett selektivt förfarande avbryts dessutom av den tid som går åt till att behandla ansökningarna om att få delta. Ytterligare förseningar kan förekomma när ansökningar om att få delta avslås och de berörda aktörerna motsätter sig detta beslut. Slutligen är förfarandet inte så flexibelt att det går att bedöma anbud gentemot tilldelningskriterierna utan att först göra en förhandskontroll mot uteslutnings- eller urvalskriterierna, vilket förlänger förfarandet ytterligare jämfört med det öppna förfarandet.

47

Under åren 2010–2014 tilldelade alla EU-institutionerna tillsammans genomgående omkring tre gånger så många kontrakt genom ett öppet förfarande som genom ett selektivt förfarande. Rådet använde i stället selektiva förfaranden i de allra flesta upphandlingar under samma period. Längden på dessa förfaranden var ett stort problem. Under perioden 2011–2013 pågick ett förfarande i genomsnitt nästan ett år, med i genomsnitt 170 dagar från det att upphandlingsmeddelandet offentliggjordes till det att anbud mottogs.

23 I motsats till det öppna förfarandet genomförs det selektiva förfarandet i två etapper. Alla intresserade ekonomiska aktörer kan be om att få delta i den första etappen, men enbart de som uppfyller urvalskriterierna får lämna anbud.

Tillämpningen av förhandlade förfaranden övervakades i allmänhet nog

48

2014 års reform av upphandlingsreglerna har ökat omfattningen för upphandlingsförfaranden som inbegriper förhandlingar med anbudsgivare, i synnerhet genom det nya förfarande som kallas "förhandlat förfarande under konkurrens". När vi genomförde vår granskning var det ännu för tidigt att bedöma vilka konsekvenser de nya reglerna kommer att få.

49

Tidigare användes förhandlade förfaranden utan föregående offentliggörande fyra gånger så ofta som förhandlade förfaranden med offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning*. Huvudskälet till att man använde ett förhandlat förfarande utan föregående offentliggörande var att bygg- och anläggningsarbetena, varorna eller tjänsterna endast kunde tillhandahållas av en enda ekonomisk aktör och att det inte fanns några rimliga alternativ eller ersättare.

Ruta 5

Fall där bredare offentliggörande skulle ha varit önskvärt

Europaparlamentet använde ett förhandlat förfarande för att sluta ett fastighetskontrakt på 133,6 miljoner euro för en byggnad i Bryssel, trots att byggnaden inte existerade när kontraktet undertecknades den 27 juni 2012. Som vi förklarade i särskild rapport nr 2/2007²⁴ omfattas enbart befintliga byggnader av undantaget från upphandling med så brett deltagande som möjligt enligt artikel 134.1 i tillämpningsföreskrifterna. För ofärdiga byggnader eller byggnader som ännu inte har uppförts bör öppna och konkurrensutsatta tilldelningsmetoder användas.

ECB:s direktion efterfrågade organisatoriska konsulttjänster för att banken skulle kunna hantera sitt nya uppdrag på området banktillsyn bara några månader innan den gemensamma tillsynsmekanismen började användas i november 2014. Fem potentiella anbudsgivare kontaktades direkt och uppmanades att lämna anbud, men inget upphandlingsmeddelande offentliggjordes. Det motiverades med att banken enligt reglerna i undantagsfall får tilldela ett kontrakt direkt till en leverantör "om det på grund av synnerlig brådska till följd av omständigheter som ECB inte har kunnat förutse är omöjligt att iaktta de tidsfrister som gäller vid upphandlingsförfarandena". Man borde emellertid redan 2013 ha kunnat förutse att inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen skulle utgöra en organisatorisk utmaning för ECB, och banken lyckades inte visa inom den angivna tidsramen att det i detta fall var omöjligt att iaktta tidsfristerna för ett påskyndat selektivt förfarande, (tio dagar för mottagande av ansökningar, tio dagar för mottagande av anbud). Kontraktet var värt 3,49 miljoner euro.

²⁴ EUT C 148, 2.7.2007, s. 1, se punkt 21.

50

De granskade institutionerna övervakade noga användandet av denna typ av förfarande, i enlighet med kraven i EU:s budgetförordning. När det gäller Europaparlamentet och ECB hittade vi dock två fall där ett bredare offentliggörande skulle ha varit önskvärt (se **ruta 5**).

Skyldighet att förhandla i förhandlade förfaranden

51

I motsats till vad namnet antyder omfattade de förhandlade förfarandena inte alltid förhandlingar. Detta gällde i synnerhet för upphandlingar med lågt värde. Kommissionens och parlamentets generaldirektorat hanterade förhandlade förfaranden på ett sådant sätt att det bästa anbudet bland dem som lämnats valdes ut, men inga försök gjordes att förbättra anbudet genom förhandlingar.

52

Det kan emellertid vara så att anbudsgivare förväntar sig en möjlighet att justera sitt ursprungliga anbud vad gäller pris eller kvalitet efter den ursprungliga inlämningen. I brist på en sådan möjlighet berövas dessa anbudsgivare en chans att tilldelas kontraktet, och institutionen riskerar att gå miste om ett bättre avtal.

53

Sedan översynen av EU:s budgetförordning 2015 anges det uttryckligen i texten att en upphandlande myndighet får tilldela ett kontrakt på grundval av det ursprungliga anbudet, utan förhandling, om den har angett i upphandlingsdokumenten att den förbehåller sig rätten att göra det. Denna nya bestämmelse undanröjer emellertid inte den osäkerhet för anbudsgivarna som beskrivs ovan, eftersom det inte är tydligt om en förhandling kommer att äga rum eller inte.

Orimligt långa ramavtal kan hindra konkurrensen

54

Genom ramavtal upprättas en långvarig relation med en eller flera leverantörer eller tjänsteleverantörer. Det kan vara lämpligt att sluta sådana avtal för återkommande förvärv av varor eller tjänster när den upphandlande myndigheten vet vad den behöver, men inte vet när och vilka kvantiteter den kommer att behöva under en viss tidsperiod. Som regel är löptiden för ramavtal högst fyra år²⁵ för att undvika begränsande inverkan på konkurrensen. Löptiden kan bara överstiga fyra år i undantagsfall när detta är vederbörligen motiverat, i synnerhet av föremålet för ramavtalet. Möjligheten att minska den upphandlande myndighetens administrativa kostnader bör inte anses vara en giltig anledning.

55

I motsats till de andra enheter som granskats använde rådet under åren 2013–2015 ofta undantagsklausulen för att väsentligt förlänga löptiden för ramavtal kopplade till dess byggnader. I **ruta 6** anges sådana kontrakt med en löptid på minst sju år.

25 Avtalsförhållandet med den ekonomiska aktören kan emellertid bestå under mer än fyra år, eftersom löptiden för de enskilda kontrakt som baseras på ramavtalet inte behöver sammanfalla med ramavtalets löptid.

Ruta 6

Rådets pågående ramavtal med en löptid på minst sju år

UCA 093/13: drift, underhåll, reparation och anpassning av tekniska installationer i Europeiska unionens råds nuvarande eller framtida byggnader med en längsta löptid på tio år. Totalt värde: 94 miljoner euro.

UCA 14/048: modernisering och allomfattande underhåll av hissar i Justus Lipsius-byggnaden tillhörande Europeiska unionens råd med en löptid på tio år. Totalt värde: 3,35 miljoner euro.

UCA 14/100: montering av skiljeväggar och färdigställande arbeten i byggnaderna tillhörande generalsekretariatet vid Europeiska unionens råd med en längsta löptid på sju år. Totalt värde: 6,66 miljoner euro.

UCA 15/010: utbyte och underhåll av övervaknings- och hanteringsutrustning för elektriska och elektromekaniska installationer i Justus Lipsius-byggnaden med en löptid på 17 år. Inget meddelande om tilldelning av kontrakt offentliggjordes.

UCA 15/011: reparation och underhåll av byggnaderna tillhörande Europeiska unionens råd med en löptid på sju år. Totalt värde: 31,2 miljoner euro.

UCA 034/15: inköp och underhåll av mobila sprängämnesdetektorer med en löptid på tio år. Inget meddelande om tilldelning av kontrakt offentliggjordes

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Avdelning III – Det finns onödiga hinder som gör det svårare för potentiella anbudsgivare som vill hitta och utnyttja möjligheter att delta i EU-institutionernas upphandlingar

56

Vi undersökte hur enkelt det var att hitta de upphandlingsmöjligheter som erbjuds av EU-institutionerna. Vi tittade också på om det fanns verktyg för att hjälpa anbudsgivare att lämna anbud utan att få onödiga kostnader och möjlighet att få en effektiv prövning i händelse av problem med förfarandena.

57

Det bästa alternativet vore att erbjuda en gemensam enda kontaktpunkt i form av en webbaserad plattform för ekonomiska aktörer. Denna bör omfatta all relevant information och en möjlighet att kontakta EU-institutionerna direkt via plattformen. Helst bör upphandlingsförfaranden, med information om gällande bestämmelser, affärsmöjligheter, relevanta upphandlingsdokument, inlämning av anbud och all annan kommunikation mellan institutionerna och ekonomiska aktörer, hanteras via en enda elektronisk kanal. Elektronisk upphandling (se **ruta 7**) ger tillgång till de verktyg som krävs för att uppfylla detta mål.

Ruta 7

Elektronisk upphandling – förklaring av terminologin

Elektronisk (offentlig) upphandling (e-upphandling) innebär att organisationer i offentlig sektor använder elektroniska medel för att kommunicera och hantera transaktioner när de köper varor och tjänster eller upphandlar offentliga bygg- och anläggningsarbeten.

Alla etapper i upphandlingsförfarandet kan utföras eller stödjas elektroniskt. För närvarande ligger fokus på följande:

E-meddelande: elektroniskt offentliggörande av meddelanden om offentliga upphandlingar med en hyperlänk till en plattform för e-upphandling.

E-upphandling (kallas även e-tillgång): en plattform för offentliggörande på internet av upphandlingsdokument, såsom kravspecifikationer, och för elektronisk kommunikation mellan anbudsgivarna och den upphandlande organisationen.

E-anbud: elektronisk inlämning av anbud från ekonomiska aktörer som svar på en anbudsfordran.

Se COM(2012) 179 final "En strategi för e-upphandling" och COM(2013) 453 final "Genomgående e-upphandling för att modernisera offentlig förvaltning".

EU-institutionernas upphandlingsverksamhet är inte tillräckligt synlig på internet

58

För de ekonomiska aktörerna är det viktigt att EU-institutionernas upphandlingsverksamhet syns väl på internet. Det finns tre anledningar till detta: det underlättar åtkomsten till information om kontraktmöjligheter, det gör det lättare att förstå reglerna och hur man på bästa sätt kan lämna ett anbud och det skapar förtroende för att förfarandena genomförs rättvist tack vare öppenheten som också kan uppmuntra fler aktörer att delta.

Den information som finns tillgänglig presenteras inte konsekvent och är utspridd på många olika webbplatser

59

Europa.eu är Europeiska unionens officiella webbplats. Enligt den kortfattade introduktionen till webbplatsen är den "en bra ingång om du letar efter information och tjänster från EU"²⁶. Utöver att nämna att EU-institutionerna gör upphandlingar innehåller Europa.eu emellertid ingen presentation av EU-institutionernas upphandlingsverksamhet och de regler som gäller för den. Webbplatsens besökare har endast tillgång till länkar till de olika EU-institutionernas upphandlingsavdelningar (totalt elva länkar) och till EU Bookshop, där det går att ladda ner broschyren *Europeiska kommissionen som affärspartner* från 2009 utan kostnad.

60

En annan webbplats som den som letar information om EU-institutionernas upphandlingar kan tänkas besöka inledningsvis är kommissionens centrala sida för offentlig upphandling²⁷. Här finns en förteckning över politiska områden där kommissionen eventuellt har behov av upphandling, med länkar till webbplatserna för de olika generaldirektorat som ansvarar för denna politik. Ingen annan information tillhandahålls.

61

I motsats till de centrala webbplatserna tillhandahålls mer information på webbplatserna för kommissionens generaldirektorat och de övriga EU-institutionerna. Hur mycket information som erbjuds på de olika webbplatserna varierar emellertid markant. Det framgår av **tabell 2**, som innehåller en sammanfattning av resultaten av vår analys av elva olika webbplatser.

26 http://europa.eu/abouteuropa/index_sv.htm

27 http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_sv.htm

Tabell 2 Analys av upphandlingsinformationen på EU-institutionernas webbplatser

	Totalt per kategori	Parlamentet	Rådet	ECB	Kommissionen								
					GD Kommunikation	GD Informationsteknik	EuropeAid	GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag	Gemensamma forskningscentrumet	OIB	OIL	GD Forskning och innovation	GD Skatter och tullar
Allmän information om EU-institutionens upphandlingar	6		J			J	J	J		J			J
Handledning för leverantörer om hur man lämnar in anbud	5		J			J	J			J			J
Information om den rättsliga grunden för institutionernas upphandlingar	8	J	J	J		J	J	J				J	J
Allmänna villkor och bestämmelser och/eller dokumentmallar	8		J	J		J	J	J		J		J	J
Ytterligare verktyg för utbildning eller lärande (e-lärande, vägledning för internetanvändare)	3		J				J			J			
Möjlighet att ställa frågor om upphandlingar	8		J	J		J	J	J		J	J		J
Registrering för att få automatiska meddelanden om nya upphandlingar	8		J		J	J	J	J	J	J	J		
Upphandlingsdokument tillgängliga på elektronisk väg	12	J	R	R	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Ytterligare sökalternativ för intern sökning på webbplatsen	3		J				J		J				
Information om pågående upphandlingar till högt värde	12	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Information om framtida eller planerade upphandlingar till högt värde	4						J		J	D			J
Information om pågående upphandlingar till lågt värde	6	J	J	J			J		J			J	
Information om framtida eller planerade upphandlingar till lågt värde	4	J					J	J	J				
Totalt för varje undersökt webbplats		5	11	6	3	8	13	8	7	9	4	5	8

Anmärkning: Analysen gjordes 24 juni–6 juli 2015.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Bokstavskoder:
 J – ja
 D – delvis
 R – endast efter registrering

62

Bland de webbplatser som granskades är EuropeAids webbplats ett exempel på bästa praxis eftersom den innehåller all nödvändig information. Den har ett användarvänligt, avancerat system för sökning bland upphandlingar med ett flertal sökalternativ. Dessutom erbjuds vägledning och e-lärande. En annan viktig skillnad jämfört med övriga webbplatser är att EuropeAid har detaljerade riktlinjer för upphandlingsförfaranden på sin webbplats²⁸. De andra institutionerna behandlar sådana riktlinjer som interna handlingar och offentliggör dem därför inte på sin officiella webbplats. Det gäller exempelvis handboken om offentlig upphandling inom kommissionen som har tagits fram av den centrala budgetavdelningen vid GD Budget. Den senaste versionen av handboken gavs ut i november 2015, men på internet finns bara de tidigare versionerna – och då endast på grund av att de har offentliggjorts av en privat advokatbyrå och en organisation i det civila samhället.

Sökfunktionen i TED (*Tenders Electronic Daily*) gav inte alltid tillfredsställande resultat

63

TED (*Tenders Electronic Daily*) är onlineversionen av *Tillägg till Europeiska unionens officiella tidning* som är ägnad åt offentlig upphandling inom EU. Varje dag, från tisdag till lördag, offentliggörs cirka 1 800 meddelanden om offentliga upphandlingar på denna webbplats²⁹. De flesta kommer från upphandlande myndigheter i EU:s medlemsstater. Även upphandlingsmeddelanden från EU-institutionerna offentliggörs via TED när deras värde beräknas uppgå till eller överstiga tröskelvärdena i 2014 års upphandlingsdirektiv, förutom vid förhandlade förfaranden utan offentliggörande av ett upphandlingsmeddelande, i enlighet med artikel 134 i tillämpningsföreskrifterna.

64

Med tanke på det stora antalet sådana meddelanden är det av största vikt att det finns en effektiv, intuitiv sökfunktion för att TED ska vara användarvänlig. Meddelandena kan sorteras och sökas efter land, bransch, leveransplats och ett antal andra kriterier. Olika sökkriterier kan kombineras för att underlätta sökning efter intressanta upphandlingsmeddelanden. Med hjälp av tester identifierade vi ett antal problem med sökalternativ som gav otillfredsställande resultat. Exempel på detta ges i **ruta 8**.

28 *Procurement And Grants for European Union external actions – A Practical Guide* (upphandling och bidrag för EUs externa åtgärder – en praktisk vägledning).

29 <http://ted.europa.eu>

Exempel på otillfredsställande resultat vid sökning på pågående upphandlingar i TED

En sökning bland meddelanden om pågående upphandlingar där branschen "Byggnadsarbeten och fastighetstjänster" kombinerades med "EU-institution/EU-organ eller internationell organisation" gav 124 träffar. Bland träffarna återfanns emellertid ett flertal meddelanden som uppenbarligen inte hade något att göra med "Byggnadsarbeten och fastighetstjänster", till exempel meddelanden om "Översättning", "Undersökning till stöd för kontrollen av ändamålsenlighet hos EU:s konsumentlagstiftning" och "SMF-instrument – näringsliv och akademi".

En annan sökning bland pågående upphandlingar inom branschen "Gruvdrift och malmbrytning" kombinerat med "EU-institution/EU-organ eller internationell organisation" gav såpass olika träffar som "Solskydd" och "Bygg- och anläggningsarbeten: byggnader med anknötning till järnvägstransport". Vi provade denna kombination av sökkriterier vid mer än ett tillfälle på olika dagar. Det hände flera gånger att sökningen endast gav träffar på meddelanden om upphandlingar som inte hade något att göra med "Gruvdrift och malmbrytning".

Fulltextsökningen gav inte heller alltid tillfredsställande resultat. Vi följde instruktionerna om att använda citattecken och sökte bland annat på "säkerhetstjänster" kombinerat med "EU-institution/EU-organ eller internationell organisation". Vi fick 147 träffar som omfattade så olika upphandlingar som "Stöd för framtagande av bättre landkunskap om offentlig förvaltning och institutionell kapacitetsuppbyggnad" och "Tekniskt stöd för utbildningen av vattenambassadörer och medvetenhetshöjande projekt".

TED:s sökfunktion för meddelanden från en viss EU-institution förbättrades i december 2015 men var fortfarande inte helt tillförlitlig. Bland annat gjorde vi en sökning där vi kryssade för "Europeiska unionens råd" och fick då fram ett antal meddelanden som offentliggjorts av rådet och Europeiska utrikestjänsten. En del av meddelandena från Europeiska utrikestjänsten visades emellertid inte när vi kryssade för rutan "Europeiska utrikestjänsten". Att hitta upphandlingsmeddelanden från ett visst EU-organ var fortfarande svårt.

(Testsökningarna gjordes i januari och februari 2016.)

Verktyg för att klassificera upphandlingar, såsom CPV och Nuts, användes inte alltid på rätt sätt

65

Hur korrekta resultaten av en sökning i TED blir beror på om de upphandlande myndigheterna registrerar uppgifterna korrekt, särskilt för de klassificeringsverktyg som används i TED.

66

Den gemensamma terminologin vid offentlig upphandling (*Common Procurement Vocabulary, CPV*) är det viktigaste klassificeringsverktyget. Syftet med CPV är att göra det lättare för anbudsgivare att hitta relevanta upphandlingsmeddelanden inom varje bransch. Det finns omkring 10 000 koder som delas upp i en trädstruktur med fem olika nivåer. Varje kod består av åtta siffror och en beteckning som beskriver vilken typ av bygg- och anläggningsarbeten, varor eller tjänster som ska upphandlas.

67

En studie som utfördes på begäran av kommissionen³⁰ visade att en relativt hög andel av upphandlingsmeddelandena innehåller felaktiga koder. Ett test som omfattade ett urval av 405 upphandlingsmeddelanden visade att koden var felaktig i omkring 23 % av meddelandena. I omkring 10 % av fallen beskrev den använda koden inte den typ av bygg- eller anläggningsarbete, vara eller tjänst som upphandlingen gällde, i omkring 8 % av fallen var koden alltför allmän och i omkring 4 % av fallen var den alltför specifik. I vår granskning stötte vi också på upphandlingsmeddelanden från kommissionen med felaktiga koder. Exempel på detta ges i **ruta 9**.

30 *Review of the functioning of the CPV Codes/System* (översyn av hur CPV-koderna/CPV-systemet fungerar), december 2012, för GD Inre marknaden och tjänster.

Ruta 9

Exempel på felaktiga CPV-koder i kommissionens upphandlingsmeddelanden

Den upphandlande myndigheten använde koden för "Kollektivtrafik på väg" vid en upphandling som gällde en studie om "Olika marknader för motorfordon: analys av statistik och prognoser" (kod 60112000). Det tilldelade kontraktets värde: 429 300 euro.

För en upphandling som gällde en studie "inom områdena utsläpp och konkurrenskraft och ekonomisk analys med avseende på fordonsindustrin" användes koden för "Transportutrustning och transporthjälpmedel" (kod 34000000). Det tilldelade kontraktets värde: 5 000 000 euro.

För upphandlingen "Insamling av viktig kvalitativ och kvantitativ information om Europeiska kommissionens beslut i koncentrationsärenden" användes koden för "Marknadsundersökningar" (kod 79310000). Upphandlingen ledde inte till tilldelning av ett kontrakt.

68

Nomenklaturen för statistiska territoriella enheter (Nuts) upprättades av EU:s statistikbyrå Eurostat i syfte att skapa en enda klassificering av territoriella enheter att användas vid framtagandet av regional statistik för EU. I upphandlingsmeddelanden kan Nuts användas för att ange den leveransplats där produkten, tjänsten eller bygg- och anläggningsarbetet i fråga ska tillhandahållas. De flesta av kommissionens avdelningar använde inte Nuts-koder i sina upphandlingsmeddelanden. Om den upphandlande myndigheten inte anger en Nutskod för leveransplatsen kanske potentiella anbudsgivare inte uppmärksammar upphandlingen.

EU-institutionerna skapar onödiga hinder för ekonomiska aktörer vid e-upphandling och e-anbud genom att inte tillämpa harmoniserade lösningar omgående

Användning av plattformen eTendering på TED är frivillig

69

Plattformen eTendering på TED-webbplatsen kan användas av alla EU-institutioner och EU-organ och har potential att bli den centrala åtkomstpunkten för alla upphandlingsmeddelanden från dessa aktörer. Plattformen förvaltas av Publikationsbyrån och intresserade ekonomiska aktörer kan registrera sig utan kostnad. Den synkroniseras med TED³¹ och ger

- a) elektronisk tillgång till alla offentliga upphandlingsdokument,
- b) möjlighet att skicka in frågor på alla officiella EU-språk och att se andra frågor och svar,
- c) underrättelser i realtid när uppdateringar av utvalda upphandlingar offentliggörs.

70

Det har varit möjligt att använda eTendering sedan april 2011, men det är inte obligatoriskt för kommissionens generaldirektorat och genomförandeorgan, även om GD Budget uppmanar dem att använda systemet. Detsamma gäller Europaparlamentet, där målet är att alla generaldirektorat ska använda sig av eTendering. Rådet har för avsikt att börja använda plattformen under 2016. ECB har däremot inga planer på att börja använda eTendering. I **bilaga I** finns en förteckning över alla aktörer som hade använt TED:s eTendering fram till mitten av februari 2016. Det begränsade antalet EU-organ och EU-byråer i förteckningen bekräftar resultaten av vår undersökning, det vill säga att omkring två tredjedelar av dem sällan eller aldrig använder eTendering.

EU-institutionerna har svårt att införa e-anbud och saknar en gemensam strategi

71

I artikel 95.2 i EU:s budgetförordning³² slås det fast att institutionerna och organen ska fastställa och tillämpa enhetliga standarder för elektronisk information som lämnas till tredjeparter som deltar i upphandlings- och bidragsförfaranden. Målet är att inrätta ett gemensamt "område för utbyte av elektroniska uppgifter" för mottagare, anbudssökande och anbudsgivare. I artikel 111.2 ges kommissionen i uppgift att se till att anbudsgivare får föra in anbudets innehåll och eventuella styrkande handlingar i ett elektroniskt format.

31 Dessutom ger eTendering också tillgång till upphandlingar till lågt värde om den upphandlande myndigheten beslutar sig för att offentliggöra dem.

32 Förordningen trädde i kraft i oktober 2012.

72

I november 2014 började kommissionen testa systemet för e-anbud. Det är ännu inte helt genomfört och ska enligt planen börja användas i juli 2016.

73

När det gäller Europaparlamentet är e-anbud endast möjligt för kontrakt till lågt värde. Det är inte möjligt för kontrakt som gäller högre belopp därför att parlamentets e-postsystem inte uppfyller alla krav i EU:s budgetförordning (se **ruta 10**). Sedan 2014 har DG INLO uppmanat anbudsgivare att lämna in en del av sina anbudshandlingar i elektronisk form på ett usb-minne.

Ruta 10

Krav för e-anbud

"... systemen för elektronisk mottagning av anbud och anbudsansökningar – såväl genom tekniska funktioner som genom lämpliga rutiner – [ska] garantera att

- a) den ekonomiske aktörens identitet kan bekräftas med säkerhet,
- b) exakt tid och dag för mottagande av anbud och anbudsansökningar kan fastställas med exakthet,
- c) det inom rimliga gränser kan säkerställas att ingen har tillträde till de uppgifter som överförts enligt dessa krav före utgången av de fastställda tidsfristerna,
- d) endast behöriga personer får fastställa eller ändra datum för öppnande av mottagna uppgifter,
- e) enbart behöriga personer har tillträde, under upphandlingsförfarandets olika steg, till samtliga inlämnade uppgifter och kan ge tillträde till dessa uppgifter i den utsträckning det behövs för förfarandet,
- f) det inom rimliga gränser kan säkerställas att alla försök till överträdelse av villkoren enligt leden a–e kan upptäckas."

(Artikel 155.2 i tillämpningsföreskrifterna för EU:s budgetförordning.)

74

Bland EU-institutionerna har rådet gått i täten för e-anbud, men med blandat resultat. Det har varit möjligt att lämna anbud på elektronisk väg sedan maj 2009, då rådets webbplats för anbudsförfaranden, *Consilium Tendering*, öppnades. Att skicka in anbud elektroniskt var emellertid frivilligt och de upphandlingsansvariga kunde välja att inte använda detta alternativ. I de fall där elektronisk inlämning var möjlig kunde anbudsgivare också välja att skicka in sitt anbud på papper. Enligt rådet lämnades mindre än hälften av anbuden in elektroniskt. *Consilium Tendering* används inte längre och rådet har visat intresse för att ansluta sig till kommissionens system för e-anbud.

75

ECB har för avsikt att stegvis öppna ett elektroniskt upphandlingssystem under 2016, där anbudsgivare ska ha möjlighet att lämna anbud på elektronisk väg genom ett användarkonto (användarnamn och lösenord). När anbudsgivare lämnar ett anbud elektroniskt kommer systemet att skapa ett standardformulär med en unik identifikationskod som anbudsgivaren ska skriva ut, underteckna och skicka in på papper till ECB för att bekräfta att anbudet är giltigt och rättsligt bindande.

Ekonomiska aktörer som anser sig ha blivit orättvist behandlade har svårt att få en snabb prövning av sina klagomål och ersättning

76

Det är viktigt att det finns ändamålsenliga verktyg för att hantera ärenden där ekonomiska aktörer anser att de har behandlats orättvist – både för EU-institutionerna och för de berörda ekonomiska aktörerna. Sådana verktyg ökar EU-institutionernas trovärdighet och stärker ekonomiska aktörers tro på att de kommer att behandlas rättvist och att det därmed är en god idé att arbeta tillsammans med EU-institutionerna.

Bestämmelser i rättsmedelsdirektiven som skulle kunna förbättra prövningsförfarandet har inte införlivats i upphandlingsreglerna

77

Rättsmedelsdirektiven³³ innehåller gemensamma normer för snabb och effektiv tillgång till prövning i EU:s medlemsstater när anbudsgivare anser att kontrakt har tilldelats på ett orättvist sätt. Prövningen kan göras av befintliga rättsliga eller administrativa prövningsorgan. Alternativt kan ett oberoende och specialiserat icke-rättsligt prövningsorgan upprättas, vars beslut kan prövas i domstol. Ett annat alternativ som kan tillämpas enligt direktiven är ett system där den berörda ekonomiska aktören först ansöker om prövning hos den upphandlande myndigheten, innan han eller hon har rätt att vända sig till domstol.

33 Det finns två direktiv om rättsmedel i samband med offentlig upphandling: rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten (EGT L 395, 30.12.1989, s. 33), som gäller den offentliga sektorn, och rådets direktiv 92/13/EEG av den 25 februari 1992 om samordning av lagar och andra författningar om gemenskapsregler om upphandlingsförfaranden tillämpade av företag och verk inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna (EGT L 76, 23.3.1992, s. 14), som gäller marknaden för allmännyttiga tjänster. Båda dessa direktiv ändrades genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling (EUT L 335, 20.12.2007, s. 31).

lakttagelser

78

Såsom alltid är fallet med direktiv är rättsmedelsdirektiven inte direkt tillämpliga på EU-institutionerna. Vissa delar av direktiven har införlivats i EU:s budgetförordning och i ECB:s upphandlingsregler, medan andra har lämnats därhän. Det bör noteras att man inte har upprättat ett oberoende och specialiserat icke-rättsligt prövningsorgan vars beslut kan bli föremål för rättslig prövning för att hantera upphandlingsärenden med koppling till EU-institutionerna, trots att sådana organ i allmänhet hanterar interimsoversyner och anspråk före ingående av avtal snabbare³⁴.

79

I enlighet med rättsmedelsdirektiven har EU:s budgetförordning bestämmelser om en frysningsperiod på 15 kalenderdagar innan ett kontrakt undertecknas. Denna period förkortas till tio dagar om den upphandlande myndigheten använder elektroniska medel för att underrätta de anbudsgivare vars anbud valts ut eller förkastats om sin avsikt att underteckna ett kontrakt³⁵. Om anbudsgivare eller anbudssökande vars anbud förkastats skickar in begäranden eller kommentarer under frysningsperioden **får** den upphandlande myndigheten skjuta upp undertecknandet av kontraktet tills en ytterligare utredning har genomförts. Denna bestämmelse i budgetförordningen är mindre förmånlig för anbudsgivare vars anbud förkastats än bestämmelserna i rättsmedelsdirektiven. Enligt dessa medför inlämnandet av en ansökan om prövning att avtalet tillsvidare inte får ingås³⁶.

80

Av de organ som vi granskade hade endast ECB en tillfredsställande intern mekanism för prövning av klagomål. Detta så kallade överklagandeförfarande beskrivs i **ruta 11**.

34 Se kommissionens slutliga undersökningsrapport *Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts* (ekonomisk effektivitet och rättslig verkan i prövnings- och rättsmedelsförfaranden för offentliga kontrakt), april 2015, s. 137.

35 Det finns ingen frysningsperiod för särskilda kontrakt som baseras på ramavtal och förhandlade förfaranden där undantag enligt artikel 134.1 i tillämpningsföreskrifterna är tillämpliga (utom 134.1 b – fall då det bara finns en tänkbar ekonomisk aktör). Det kan inte heller bli fråga om en frysningsperiod när endast ett anbud har lämnats in.

36 Den förlängda period under vilken avtal inte får ingås ska inte upphöra före utgången av en tidsfrist på minst 10 kalenderdagar räknat från och med dagen efter det att den upphandlande myndigheten sände ett svar.

Ruta 11

ECB:s överklagandeförfarande

ECB:s upphandlingsregler ger anbudssökande/anbudsgivare vars anbud har förkastats möjlighet att överklaga till ECB:s prövningsorgan för upphandling (PRB). PRB är ett internt organ som består av högt uppsatta tjänstemän inom banken och stöds av bankens juridiska avdelning. Om PRB anser att beslutet om att förkasta en ansökan eller ett anbud strider mot upphandlingsreglerna eller de allmänna principerna i lagstiftningen om offentlig upphandling ska PRB antingen besluta att anbudsförfarandet, eller delar av det, görs om eller fatta ett slutgiltigt beslut. PRB ska meddela överklaganden sitt beslut skriftligen inom en månad från det att klagomålet mottogs.

Sedan 2007 har 35 klagomål mottagits, av vilka ett fortfarande höll på att utredas i december 2015, sex godkändes, 20 förkastades och åtta vidarebefordrades till den ansvariga upphandlingskommittén varpå den klagande beslutade att dra tillbaka sitt klagomål.

Förfaranden i EU:s domstolar tar lång tid och ersättning för påstådd skada utbetalas sällan

81

Tribunalen har bland annat behörighet att utreda och fatta beslut i förstainstans-ärenden där en ekonomisk aktör anmält EU-institutionerna på grund av deras handlingar eller underlåtenhet att handla. Under en sexårsperiod (2009–2014) tog tribunalen upp 3 419 ärenden varav 106 stycken (3,1 %) gällde EU-institutioners offentliga upphandlingar, vilket motsvarar i genomsnitt 17,6 ärenden per år³⁷. De 106 upphandlingsärendena ledde till sammanlagt 123 olika avgöranden: 66 domar och 57 beslut. Uppdelningen mellan de berörda EU-institutionerna och EU-organen kan ses i **tabell 3**.

37 Om man jämför antalet ärenden som gällde offentlig upphandling med antalet tilldelningsbeslut som offentliggjordes via TED av EU:s institutioner och organ, kan man dra slutsatsen att de ärenden som tagits upp av tribunalen rör mindre än 1 % av upphandlingarna. Det är en lägre siffra än i medlemsstaterna där mellan 2 % och 12,3 % av alla upphandlingsförfaranden blev föremål för prövning, enligt arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar med titeln *Annual Public Procurement Implementation Review 2013* (årlig genomföranderapport om offentlig upphandling) (SWD(2014) 262 final av den 1 augusti 2014, s. 26).

Tabell 3

Tribunalens domar och beslut per EU-institution/EU-organ

	Domar	Beslut
Europeiska kommissionen	41	40
Europaparlamentet	5	4
Rådet	3	3
Europeiska sjösäkerhetsbyrån	3	
Europeiska unionens domstol	2	
Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet	2	
Europeiska läkemedelsmyndigheten	2	
Europeiska centralbanken	1	2
Europeiska investeringsbanken	1	
Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk	1	
Europeiska jämställdhetsinstitutet	1	
Frontex	1	
Europeiska miljöbyrån	1	
Europeiska gemensamma företaget för lter och utveckling av fusionsenergi	1	3
Europol	1	
Europeiska revisionsrätten		1
Europeiska utrikestjänsten		1
Kontoret för harmonisering i den inre marknaden		1
Europeiska kemikaliemyndigheten		1
Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar		1

Källa: Europeiska revisionsrätten.

lakttagelser

82

Under den period som vi granskade godkändes ogiltighetstalan i 13 fall på grund av att den upphandlande myndigheten hade fattat ett olagligt beslut³⁸. I genomsnitt pågick tribunalens handläggning av ärenden rörande offentlig upphandling (domar) i omkring 35 månader.

83

Den största skadan för anbudsgivare vars anbud förkastas är förlusten av de intäkter som de skulle ha fått om de hade tilldelats kontraktet. Under den undersökta perioden (2009–2014) förekom ingen framgångsrik skadeståndstalan. I två senare ärenden³⁹ har tribunalen emellertid beordrat den upphandlande myndigheten att betala skadestånd till en ekonomisk aktör som gått miste om möjligheten att tilldelas ett kontrakt. Det kan tyda på att tribunalen nu är benägnare att utdöma skadestånd i sådana fall.

84

Under den undersökta perioden godkändes ingen ansökan om interimistiska åtgärder⁴⁰ och samtliga 16 överklaganden från ekonomiska aktörer mot tribunalens beslut förkastades av domstolen. I ett av 2015 års viktigaste beslut om EU-institutionernas offentliga upphandlingsförfaranden⁴¹ fastslog domstolens vice ordförande att den tillräckligt uppenbara och allvarliga karaktären hos de lagbrott som identifierats vid första anblick kan motivera interimistiska åtgärder, trots att en irreparabel skada inte föreligger. Domstolens vice ordförande ställde sig därigenom positiv till tribunalens nya och flexibla synsätt när det gällde villkoren för att godkänna interimistiska åtgärder genom att hänvisa till rätten till effektivt rättsligt skydd⁴².

Ombudsmannen kunde ibland nå uppgörelser i godo, men snabba beslut i upphandlingsärenden hindras av procedurreglerna

85

Europeiska ombudsmannen utreder klagomål om administrativa missförhållanden inom EU:s institutioner och organ, bland annat klagomål som rör offentlig upphandling. Vid en sökning på ombudsmannens webbplats fann vi 60 beslut med koppling till offentlig upphandling under perioden 18 februari 2008⁴³ till 17 februari 2015⁴⁴. Största delen av dessa 60 beslut (34 stycken) gällde upphandlingar utanför EU, i många fall med koppling till EU-delegationer. **Tabell 4** innehåller en sammanfattning av analysen av de 60 besluten.

38 Det har fastställts i rättspraxis att EU-institutionerna har stort handlingsutrymme när det gäller vilka faktorer som ska beaktas vid tilldelning av kontrakt. Tribunalens prövning måste begränsas till att kontrollera om bestämmelserna för förfarandet och motiveringen har efterlevts, om fakta i ärendet är korrekta och om det förekommit uppenbara bedömningsfel eller uppenbart maktmissbruk. I tio av de tretton ärendena ogiltigförklarades tilldelningsbeslutet på grund av att den upphandlande myndigheten inte hade uppfyllt kravet på att tillhandahålla en motivering.

39 Dom av den 7 oktober 2015 i mål T-299/11, (European Dynamics Luxembourg m.fl. mot harmoniseringskontoret) (har överklagats i pågående mål C-677/15/P) och dom av den 29 oktober 2015 i mål T-199/14, (Vanbreda Risk & Benefits mot kommissionen).

40 Utom ett beslut som senare upphävdes efter överklagan. I två ärenden avslutade den upphandlande myndigheten upphandlingsförfarandet innan tribunalen hade fattat beslut.

41 Mål C-35/15 P(R), Europeiska kommissionen mot Vanbreda Risk & Benefits.

42 I det aktuella målet avtog dock vice ordföranden ansökan om interimistiska åtgärder eftersom kommissionen hade respekterat frysningsperioden innan kontraktet undertecknades och det aktuella kontraktet hade ingåtts långt innan ansökan om interimistiska åtgärder lämnades in.

43 Det första beslutet som gällde offentlig upphandling på området "Tilldelning av kontrakt och bidrag".

44 Under denna sjuårsperiod mottog ombudsmannen 86 prövningsbara klagomål om upphandlingar. Där ingår de 60 beslut som finns tillgängliga via databasen på internet, 22 ärenden där ombudsmannen inte ansåg att det fanns skäl för att inleda en utredning och fyra ärenden som lades ner på initiativ av klaganden.

45 Se artikel 2.4 i Europaparlamentets beslut av den 9

Ombudsmannens beslut om offentlig upphandling – sammanfattning av resultaten

Kategori	Antal ärenden	Förklaring
Totalt antal beslut	60	Det totala antalet beslut med koppling till offentlig upphandling som offentliggjorts på ombudsmannens webbplats under ämnesområdet "Tilldelning av kontrakt och bidrag".
Inga administrativa missförhållanden	30	Ombudsmannen fann inga administrativa missförhållanden.
Uppgörelse i godo	8	Man kom överens om en uppgörelse i godo eller en korrigerande åtgärd som har genomförts. I denna kategori ingår följande underkategorier:
<i>Tillhandahållande av information</i>	6	Uppgörelsen i godo bestod av att tillräcklig information eller en motivering tillhandahölls.
<i>Betalning av kostnader</i>	1	Uppgörelsen i godo innebar att klaganden fick ersättning för sina motiverade kostnader.
<i>Information om lösning saknas (förhandling pågår)</i>	1	Förhandlingar om en uppgörelse i godo pågick men resultatet är inte känt.
Administrativa missförhållanden	20	Ombudsmannen fann att det hade rått administrativa missförhållanden i åtminstone en del av ärendet. I denna kategori ingår följande underkategorier:
<i>Förkastande av en uppgörelse i godo</i>	5	Den föreslagna uppgörelsen i godo förkastades av den berörda institutionen i fyra av fem fall.
<i>Omöjligt att nå fram till en uppgörelse i godo</i>	13	En uppgörelse i godo ansågs inte längre vara möjlig.
<i>Inget behov av en uppgörelse i godo</i>	2	En uppgörelse i godo var inte nödvändig eftersom upphandlingen avbröts innan klagomålet kunde utredas eller så påverkade det inte resultatet av förfarandet.
Domstolsärende – ingen ytterligare utredning	1	Ärendet utreddes inte av ombudsmannen på grund av att det togs upp till prövning i tribunalen.
Klagomålet drogs tillbaka av klaganden	1	Klagomålet drogs tillbaka av klaganden utan ytterligare förklaring.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

86

I genomsnitt förflöt 20 månader från det att utredningen inleddes till det att ett beslut fattades. Det är kortare tid än för domstolsärenden (se punkt 82). Emellertid måste klagomål "föregås av lämpliga hänvändelser till de berörda institutionerna och organen"⁴⁵ innan ombudsmannen har rätt att inleda en utredning. Det innebär att den ekonomiska aktören först måste vända sig med sitt klagomål till den berörda institutionen och invänta svar. Detta förlänger processen och gör det närmast omöjligt för ombudsmannen att snabbt utreda ärendet innan ett kontrakt skrivs under.

87

I de fall då parterna nådde en uppgörelse i godo baserat på ombudsmannens förslag bestod den vanligtvis av att klaganden fick tillgång till information eller en tillfredsställande förklaring av skälen till att hans eller hennes anbud hade förkastats. Ombudsmannens utredningar har aldrig lett till att ett upphandlingsbeslut har upphävt och en EU-institutions upphandlingsförfarande återupptagits. De korrigerande åtgärder som tillämpats har aldrig bestått av ersättning till den klagande parten för förlust av en upphandlingsmöjlighet eller intäkter. I ett enda fall har en klagandes kostnader för att delta i upphandlingsförfarandet ersatts. Ombudsmannen agerar proaktivt och inkluderar i sina beslut "ytterligare anmärkningar", vilket är rekommendationer som syftar till att uppmana EU-institutionerna att ändra sitt framtida handlande. Exempel på sådana ytterligare anmärkningar finns i *ruta 12*.

Europaparlamentets utskott för framställningar uteslöt framställningar mot EU-institutionerna

88

Rätten att göra framställningar är en av EU-medborgarnas grundläggande rättigheter⁴⁶. Varje medborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt stadgeenliga säte i en medlemsstat har rätt att göra framställningar till Europaparlamentet. Europaparlamentets utskott för framställningar angav emellertid på sin webbplats för framställningar att framställningar som rör administrativa missförhållanden inom EU:s institutioner eller organ inte skulle tas emot och att sådana klagomål i stället ska riktas till Europeiska ombudsmannen. Det innebär att utskottet uteslöt framställningar om administrativa missförhållanden i samband med EU-institutionernas offentliga upphandlingar.

mars 1994 om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning (EGT L 113, 4.5.1994, s. 15).

46 Se artikel 44 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Exempel på ombudsmannens ytterligare anmärkningar

I framtida ärenden där en kontraktspart begär att få veta om dennes kontrakt kommer att förlängas eller inte skulle Publikationsbyrån, i enlighet med kontraktets villkor, åtminstone kunna ange en ungefärlig tidsfrist för utfärdande av sitt beslut. *(Ombudsmannens beslut i ärende 1922/2010/(VIK)ER mot Europeiska unionens publikationsbyrå, den 19 december 2013.)*

I ärenden såsom detta där en EU-delegation, efter att ha avbrutit en anbudsinfordran, väljer att i stället inleda ett förhandlat förfarande med några av de ursprungliga anbudsgivarna, bör delegationen öppet och proaktivt informera de anbudsgivare vars anbud förkastats om denna utveckling. Det skulle ytterligare stärka intrycket av att EU-delegationernas upphandlingar genomförs på ett lagligt och öppet sätt. *(Ombudsmannens beslut i ärende 1325/2011/VL mot Europeiska kommissionen, den 17 maj 2013.)*

"När det slutligen gällde den terminologiska förvirringen i detta ärende, och för att undvika eventuella missförstånd i framtiden, ansåg ombudsmannen att kommissionen bör se över den dokumentation den tillhandahåller i samband med upphandlingar för att eliminera vagheter och terminologiska inkonsekvenser och se till att anbudsgivarna får klar och entydig information om vilka krav som ska vara uppfyllda avseende etablering/säte/registrering/nationalitet. Ombudsmannen konstaterade att kommissionen i samband med den översynen också bör se till att sådana nyckelbegrepp i upphandlingsförfaranden definieras tydligt, antingen i själva upphandlingsmeddelandet eller i ett dokument som meddelandet tydligt hänvisar till och som är lätt tillgängligt." *(Ombudsmannens beslut i ärende 920/2010/VIK mot Europeiska kommissionen, den 18 juli 2011.)*

Avdelning IV – Öppenhet om resultat och ömsesidigt lärande tillämpas inte systematiskt

Information om resultaten av EU-institutionernas upphandlingsverksamhet är inte tillgänglig på ett sätt som gör att myndigheten som beviljar ansvarsfrihet och allmänheten kan utöva effektiv övervakning

89

Ett av de effektivaste sätten att bekämpa korruption och missförhållanden i samband med offentlig upphandling och att förebygga omotiverade begränsningar av konkurrensen är att öka öppenheten när det gäller processer och förfaranden. Öppenhet är inte bara viktigt för ekonomiska aktörer utan även för myndigheten som beviljar ansvarsfrihet och för allmänheten som kan hjälpa till att förbättra EU-institutionernas verksamhet genom att övervaka upphandlingsverksamheten.

Effektiv övervakning kräver att man kan hitta harmoniserad information på en enda webbplats

90

För att intresserade parter ska kunna utöva effektiv övervakning måste åtminstone följande information finnas tillgänglig på en och samma webbplats och uppdateras kontinuerligt för varje kontrakt med ett värde över 15 000 euro så snart det har undertecknats av en EU-institution:

- a) Upphandlingens syfte.
- b) Typ av upphandling.
- c) Kontraktets värde.
- d) Kontraktets löptid.
- e) Typ av tilldelningsförfarande (med en motivering i de fall det rör sig om ett förhandlat förfarande utan föregående offentliggörande av ett upphandlingsmeddelande).
- f) Tilldelningskriterier och viktningen av dessa.
- g) Antal anbud som mottagits och antal anbud som beaktats inför det slutliga tilldelningsbeslutet (uppdelat per medlemsstat/tredjeland och med uppgift om antalet anbud från små och medelstora företag).

- h) Den valda anbudsgivarens namn och adress samt information om huruvida denne är ett litet eller medelstort företag.
- i) Den andel av kontraktet som troligen kommer att läggas ut på entreprenad.

91

Ett sådant informationsarkiv bör också innehålla relevanta länkar till andra dokument (till exempel upphandlingsdokument, meddelanden i TED och kopior av undertecknade kontrakt).

Informationen presenteras inte som en helhet

92

För närvarande finns det inga verktyg med vars hjälp man kan få en överblick över resultaten av alla EU-institutioners upphandlingsverksamhet. Informationen presenteras inte som en helhet och för det mesta inte på ett enhetligt sätt. TED innehåller inte alla avslutade upphandlingsförfaranden eftersom det inte alltid är obligatoriskt att offentliggöra tilldelningsbeslut. Det är också svårt att söka bland de upphandlingar som finns registrerade i TED eftersom sökresultaten inte alltid är tillfredsställande (se punkterna 63–65). Plattformen eTendering på TED används inte av alla EU-institutioner. Dessutom blockerar vissa institutioner möjligheten att ladda ner upphandlingsdokument från plattformen när tidsfristen för att lämna anbud har löpt ut.

93

På Europaparlamentets webbplats offentliggörs en fullständig årlig förteckning över samtliga kontraktsparter som tilldelats kontrakt med ett värde på över 15 000 euro. Där anges kontraktspartens namn och adress, upphandlingens typ, syfte, löptid och värde, vilket förfarande som använts samt namnet på det relevanta generaldirektoratet. Förteckningen ingår i årsrapporten om kontrakt som tilldelats av Europaparlamentet. Den är mer omfattande och detaljerad än den sammanfattande information som offentliggörs av de andra institutioner som granskats och uppfyller med råge öppenhetskraven i EU:s budgetförordning.

94

Eftersom kommissionens upphandlingsverksamhet är decentraliserad rapporteras den i de olika generaldirektoratens årliga verksamhetsrapporter, men på ett standardiserat sätt. Kommissionen sammanställer emellertid ingen konsoliderad rapport med all information från de olika årliga verksamhetsrapporterna. I den sammanfattande rapporten om kommissionens förvaltning ingår däremot en analys av de förhandlade förfarandena. Kommissionens system för finansiell öppenhet syftar till att ge information om mottagare av EU-medel. Där saknas emellertid information om vilken typ av upphandlingsförfarande som ledde till att kontrakt tilldelades.

95

På ECB:s webbplats finns en årlig förteckning över de kontrakt med ett värde på över 50 000 euro som har tilldelats utan offentliggörande av ett upphandlingsmeddelande. Förteckningarna innehåller namnet på den utvalda kontraktsparten, upphandlingens syfte och beräknade värde samt uppgift om huruvida kontraktets löptid överstiger tolv månader. Tidigare upphandlingsmeddelanden och meddelanden om tilldelning av kontrakt från TED och tidigare upphandlingsmeddelanden som frivilligt offentliggjorts är tillgängliga centralt i arkivet.

96

Rådets säkra webbplats för upphandlingar med ett värde på över 60 000 euro har en sökfunktion för pågående, avslutade och avbrutna upphandlingar. När vi testade sökfunktionen fick vi emellertid inte upp samtliga avslutade upphandlingar bland sökresultaten. Årliga förteckningar över kontrakt för vilka inget särskilt upphandlingsmeddelande offentliggjordes finns på TED. Det fanns emellertid ingen länk till dessa förteckningar på rådets webbplats.

97

EU:s portal för öppna data, som förvaltas av Publikationsbyrån, innehåller dataset med koppling till offentlig upphandling. De mest omfattande dataseten bygger direkt på TED. De dras med samma problem som beskrivs i punkterna 63–64, det vill säga de ger inte alltid tillfredsställande resultat och ibland ofullständiga uppgifter.

Bästa praxis utnyttjas inte till fullo för att dra lärdomar

98

Eftersom EU-institutionernas offentliga upphandlingar till stor del är decentraliserade kan samarbete mellan olika organisationer leda till förbättringar tack vare ömsesidigt lärande och korsbefruktnings. Vi noterade betydande samarbete och utbyte av erfarenheter mellan de olika institutionerna och, när det gäller de större institutionerna, mellan olika upphandlingsenheter. Interinstitutionell upphandling förekommer och det finns både möjligheter att ställa frågor och diskussionsforum.

99

Inbördes granskningar ger de deltagande organisationerna möjlighet att strukturerat utbyta bästa praxis. Detta verktyg har emellertid aldrig använts på EU:s upphandlingar. Ett gott exempel på förbättringar som åstadkommit tack vare inbördes granskningar är det europeiska statistiksystemet⁴⁷. Gemensamma forskningscentrumet gör ibland efterhandskontroller av sina upphandlingsdokument vid kontrollen av utbetalningar. Den metod som används för dessa kontroller liknar till viss del inbördes granskningar⁴⁸.

47 Se särskild rapport nr 12/2012 *Har kommissionen och Eurostat förbättrat processen för att framställa tillförlitlig och trovärdig europeisk statistik?* från revisionsrätten (<http://eca.europa.eu>).

48 Under 2014 gjordes sådana kontroller av 55 upphandlingsdokument. Kontrollerna gällde efterlevnaden av regler och krav. De utfördes av nio grupper om tre personer vardera och omfattade alla de institut som ingår i gemensamma forskningscentrumet. Kontrollanterna kom från olika enheter och platser. För varje grupp utsågs en ledare. De olika grupperna använde samma detaljerade checklista och tillämpade en standardiserad metod för rapportering.

100

Den offentliga upphandlingen i EU styrs av regler som syftar till att avlägsna hinder och att öppna marknader på ett icke-diskriminerande och transparent sätt för att främja konkurrens. Syftet med offentlig upphandling är att öka de offentliga organens urval av potentiella kontraktsparter, vilket både ger mer valuta för pengarna och ger företagen större marknadsmöjligheter.

101

Revisionsrätten slutsats är att EU-institutionerna kan göra mer för att underlätta tillträdet till sina offentliga upphandlingar.

102

EU-institutionerna har robusta system och kompetent personal som håller risken för fel och oriktigheter nere. Vi upptäcker få allvarliga fel i samband med offentliga upphandlingar när det gäller de transaktioner som hanteras direkt av EU-institutionerna och som vi kontrollerar inför vår årliga revisionsförklaring. Få klagomål riktas till Olaf, vilket tyder på att antalet allvarliga oriktigheter och bedrägerier är begränsat på detta område (se punkterna 15–22).

103

För att övervaka och visa på tillgängligheten i sin upphandlingsverksamhet behöver EU-institutionerna ha tillgång till information om ekonomiska aktörers deltagande i upphandlingar. De flesta EU-institutioner mäter inte systematiskt nivån på deltagandet i sina upphandlingsförfaranden. Av de enheter som vi undersökte är det bara kommissionens gemensamma forskningscentrum som samlar in heltäckande statistik om detta. De övriga uppfyller minimikravet på att antalet mottagna anbud ska anges i de meddelanden om tilldelning av kontrakt som offentliggörs i TED (se punkterna 23–25).

Rekommendation 1

För att göra det lättare att övervaka hur tillgänglig deras upphandlingsverksamhet är bör samtliga EU-institutioner samla in och analysera uppgifter, för varje enskilt förfarande och varje typ av förfarande, inte bara om det ursprungliga antalet mottagna anbud eller anbudsansökningar utan också om det antal anbud som beaktades för det slutliga beslutet om tilldelning.

Datum för genomförande: från och med 2017.

Slutsatser och rekommendationer

104

Vid översynen av sina upphandlingsregler 2015 underlättade EU-institutionerna inte tillträdet till sina offentliga upphandlingar genom att förenkla reglerna och tydliggöra gråzoner så mycket som möjligt (se punkterna 26–35). Följande problem kvarstår:

- a) EU:s budgetförordning och dess tillämpningsföreskrifter har inte konsoliderats i ett enda dokument och är fortfarande en onödigt komplicerad rättsakt.
- b) Avvikelser från det nya upphandlingsdirektivet anges eller förklaras inte alltid på ett tydligt sätt.
- c) Små och medelstora företag uppmuntras inte uttryckligen att delta.
- d) Det har inte förklarats hur marknaden bör undersökas innan fastighetskontrakt undertecknas.
- e) ECB är den enda institution vars upphandlingsregler innehåller bestämmelser om språkanvändning vid upphandlingsförfaranden.

Rekommendation 2

Inför den kommande översynen 2016 av EU:s budgetförordning bör kommissionen föreslå att man inför en särskild regelbok för offentlig upphandling. I denna bör små och medelstora företag uttryckligen uppmuntras att delta i upphandlingar. Det bör också finnas regler om undersökning av marknaden före undertecknande av fastighetskontrakt och regler om språkanvändningen vid upphandlingar. Avvikelser från 2014 års upphandlingsdirektiv bör motiveras.

Datum för genomförande: 2017, som en del av EU:s reviderade budgetförordning.

105

Alla valda förfaranden främjade inte ett så brett deltagande som möjligt. De flesta EU-institutioner hade ingen policy om att göra preliminära marknadsundersökningar innan det formella upphandlingsförfarandet inleds. Sådana undersökningar är viktiga för att informera potentiella anbudsgivare och optimera de krav som bör anges i upphandlingsdokumenten. EU-institutionerna bör inte dela upp en upphandling på artificiellt sätt för att kringgå kravet på att tillämpa ett mer konkurrensutsatt förfarande. Att dela upp kontrakt i flera delar och att offentliggöra dem samtidigt kan emellertid göra upphandlingar tillgängligare, särskilt för små och medelstora företag. Denna metod användes inte i tillräcklig utsträckning av EU-institutionerna (se punkterna 37–55).

Slutsatser och rekommendationer

Rekommendation 3

EU-institutionerna bör proaktivt använda preliminära marknadsundersökningar, när det är lämpligt, för att förbereda upphandlingen och informera ekonomiska aktörer om sina upphandlingsplaner och krav.

Datum för genomförande: omedelbart.

Rekommendation 4

EU-institutionerna bör när det är möjligt dela upp kontrakt i delar för att öka deltagandet i sina upphandlingsförfaranden.

Datum för genomförande: omedelbart.

106

Det finns onödiga hinder som gör det svårare för potentiella anbudsgivare som vill hitta och utnyttja möjligheter att delta i EU-institutionernas upphandlingar. EU-institutionernas upphandlingar är inte tillräckligt synliga på internet. Den information som finns tillgänglig presenteras inte på ett konsekvent sätt, och den är utspridd på många olika webbplatser. Sökfunktionen i TED (*Tenders Electronic Daily*) gav inte alltid tillfredsställande resultat. Verktyg för elektronisk inlämning av anbud har ännu inte lanserats på ett omfattande och harmoniserat sätt (se punkterna 56–75).

Rekommendation 5

EU-institutionerna bör skapa en enda gemensam elektronisk kontaktpunkt för sin upphandlingsverksamhet där ekonomiska aktörer kan få tillgång till all relevant information på en enda webbplats och ha kontakt med EU-institutionerna. Upphandlingsförfaranden, med information om gällande bestämmelser, affärsmöjligheter, relevanta upphandlingsdokument, inlämning av anbud och all annan kommunikation mellan institutionerna och ekonomiska aktörer bör hanteras via en sådan elektronisk kontaktpunkt.

Datum för genomförande: 2018.

Slutsatser och rekommendationer

107

Ekonomiska aktörer som anser sig ha blivit orättvist behandlade har svårt att få en snabb prövning av sina klagomål och ersättning. Endast ECB har ett tillfredsställande internt förfarande för klagomål (se punkterna 76–88).

Rekommendation 6

Kommissionen bör föreslå att EU:s budgetförordning ändras för att möjliggöra snabb granskning av klagomål från ekonomiska aktörer som anser att de har behandlats orättvist. Prövningen ska göras innan de ekonomiska aktörerna får vända sig till Europeiska ombudsmannen eller EU:s domstolar.

Datum för genomförande: 2017, som en del av EU:s reviderade budgetförordning.

108

Information om resultaten av EU-institutionernas upphandlingsverksamhet är inte tillgänglig på ett sätt som gör att myndigheten som beviljar ansvarsfrihet och allmänheten kan utöva effektiv övervakning. Bättre möjligheter till övervakning skulle innebära ökad öppenhet och stärkt förtroende. Informationen presenteras inte som en helhet och för det mesta inte på ett enhetligt sätt (se punkterna 89–97). Olafs rapportering om sina utredningar gör det inte möjligt att bedöma tendenser över tid (se punkterna 16–17).

Rekommendation 7

För att möjliggöra effektiv övervakning i efterhand av sin upphandlingsverksamhet bör EU-institutionerna upprätta ett offentligt arkiv med information om sina upphandlingskontrakt. Arkivet skulle kunna tas fram som en del av TED:s eTendering.

Datum för genomförande: 2018.

Rekommendation 8

Olaf bör förbättra sitt ärendehanteringssystem för att framställa rapporter och statistik om de olika typerna av anklagelser som utreds och om utredningarnas resultat.

Datum för genomförande: 2017.

109

Eftersom EU-institutionernas upphandlingsverksamhet till stor del är decentraliserad skulle samarbete mellan dem kunna leda till förbättringar tack vare ömsesidigt lärande och korsbefruktning. Vi noterade betydande samarbete och utbyte av erfarenheter mellan de olika institutionerna och, när det gäller de större institutionerna, mellan olika upphandlingsenheter. Inbördes granskningar, som är det bästa verktyget för ett strukturerat utbyte av bästa praxis, användes emellertid inte (se punkterna 98–99).

Rekommendation 9

EU-institutionerna bör använda sig av inbördes granskningar för att lära av varandra och utbyta bästa praxis på upphandlingsområdet.

Datum för genomförande: den första inbördes granskningen bör inledas 2018.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Baudilio Tomé Muguruza som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 11 maj 2016.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Ordförande

Användare av TED:s tjänst eTendering (april 2016)

Europaparlamentet, GD Kommunikation
Europaparlamentet, GD Infrastruktur och logistik
Europaparlamentet, GD Innovation och tekniskt stöd

Europeiska unionens råd

Europeiska kommissionen, GD Jordbruk och landsbygdsutveckling
Europeiska kommissionen, GD Budget
Europeiska kommissionen, GD Kommunikation
Europeiska kommissionen, GD Kommunikationsnät, innehåll och teknik
Europeiska kommissionen, GD Miljö och GD Klimatpolitik
Europeiska kommissionen, GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering
Europeiska kommissionen, GD Energi
Europeiska kommissionen, GD Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen
Europeiska kommissionen, GD Hälsa och livsmedelssäkerhet
Europeiska kommissionen, GD Personal och säkerhet
Europeiska kommissionen, GD Humanitärt bistånd och civilskydd (Echo)
Europeiska kommissionen, GD Informationsteknik
Europeiska kommissionen, GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag
Europeiska kommissionen, GD Internationellt samarbete och utveckling
Europeiska kommissionen, GD Rättsliga frågor och konsumentfrågor
Europeiska kommissionen, GD Transport och rörlighet
Europeiska kommissionen, GD Regional- och stadspolitik
Europeiska kommissionen, GD Forskning och innovation
Europeiska kommissionen, GD Handel
Gemensamma forskningscentrumet
Infrastruktur- och logistikbyrån i Bryssel
Infrastruktur- och logistikbyrån i Luxemburg
Genomförandeorganet för små och medelstora företag (Easme)

Europeiska revisionsrätten

Europeiska investeringsbanken

Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf)
Eurostat
Europeiska unionens publikationsbyrå

Eurojust
Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex)
Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC)
Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa)
Europeiska försvarsbyrån (EDA)
Europeiska miljöbyrån (EEA)
Europeiska fiskerikontrollbyrån (EFCA)
Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa)
Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa)
Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA)
Europeiska polisbyrån (Europol)
Europeiska järnvägsbyrån (ERA)
Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma)
Europeiska unionens byrå för nät- och informations säkerhet (Enisa)
Europeiska gemensamma företaget för ITER och utveckling av fusionsenergi
Kontoret för harmonisering i den inre marknaden (varumärken och mönster) (Ohim)

Sammanfattning av undersökningens resultat

Bakgrund

I samband med effektivitetsrevisionen av EU-institutionernas offentliga upphandling ansågs det värdefullt att också ha med synpunkter på upphandlingsförfarandet från mindre EU-organ för att få en bättre uppfattning om läget. Undersökningen skickades ut till 47 sådana organ och 85 % av dem svarade.

I. Upphandlingspolicy

01

EU-institutionernas policyer för upphandling är relevanta eftersom de avslöjar tänkesättet bakom upphandlingspraxis. De är särskilt relevanta när det gäller att förbättra tillgången till upphandlingar och att stärka förtroendet, eftersom de ökar de upphandlande institutionernas ansvarsskyldighet och förtroendet hos dem som är intresserade av att lämna in anbud.

02

De tre viktigaste prioriteringarna som byråer, gemensamma företag och andra EU-institutioner angav var (i fallande ordning): ett bra förhållande mellan pris och kvalitet, garantier för opartiskhet samt förenklad administration.

03

När de tillfrågades om de hade en upphandlingspolicy svarade en majoritet ja (57 %). De resterande tillfrågade (43 %) hade emellertid ingen sådan policy.

04

När det gäller allmänhetens tillgång svarade 56 % av de tillfrågade att deras policy var tillgänglig för allmänheten.

II. Förenklade upphandlingsförfaranden

01

De finns många sätt att förenkla upphandlingsförfarandena och göra dem mindre betungande. Exempelvis kan man erbjuda vägledning om upphandlingsmetoder, använda verktyg för e-upphandling, övervaka deltagandet eller genomföra marknadsundersökningar.

02

På frågan om de tillhandahåller skriftlig vägledning till sina anställda som arbetar med upphandlingar om valet av upphandlingsmetod svarade en majoritet (60 %) att så var fallet.

03

E-upphandling ses av kommissionen som ett viktigt verktyg för att förenkla upphandlingsförfarandet. Där ingår bland annat elektronisk inlämning av anbud, elektronisk upphandling och elektroniskt upprättande av kontrakt. Så få som 35 % av de tillfrågade använde dock något av dessa verktyg.

III. Marknadsundersökningar

01

Det är mycket viktigt att göra en marknadsundersökning innan ett upphandlingsförfarande påbörjas för att få kännedom om marknaden och kunna genomföra en framgångsrik upphandling. Nästan hälften av de undersökta organen genomförde emellertid sällan eller aldrig sådana undersökningar. I detta sammanhang är användning av mallar för marknadsundersökningar lämplig, men bara tre av de tillfrågade svarade att de använder sådana mallar.

02

Att övervaka deltagandet och upprätta förteckningar över leverantörer kan också göra förberedelserna av upphandlingen mindre betungande. Av de tillfrågade sa 15 % att de har förteckningar över leverantörer och över 75 % sa sig övervaka det genomsnittliga deltagandet.

IV. Deltagande

01

Deltagande har aldrig varit något särskilt problem för de tillfrågade, men de har trots detta strävat efter att öka det. De identifierade följande problem i samband med deltagande: liten konkurrens, komplex lagstiftning och det faktum att lokala marknader ofta är för små.

02

För att motverka den negativa effekten av dessa problem på deltagandet säger sig de tillfrågade utarbeta etiska riktlinjer för sin personal, sträva efter att förenkla sina administrativa förfaranden och standardisera sina krav.

V. Öppenhet

01

Öppenhet är grundläggande för opartiskhet, som är en av prioriteringarna vad gäller upphandlingar.

02

Att tillhandahålla information om dotter- och moderbolag skulle kunna ge bättre insyn i förfarandet. Av de tillfrågade ansåg 94 % att detta bör bli obligatoriskt.

03

Närmare hälften av de tillfrågade (47 %) offentliggör ännu inte sin upphandlingspolicy.

38

En rättslig grund för att klargöra bestämmelserna för en preliminär marknadsundersökning infördes först genom ändringarna av budgetförordningen och tillämpningsföreskrifterna och trädde i kraft den 1 januari 2016. Eftersom involveringen av potentiellt berörda ekonomiska aktörer i utarbetandet av upphandlingsdokumenten aktualiserade flera frågor om likabehandling, icke-diskriminering och transparens, var parlamentet mycket försiktigt med att använda sig av denna möjlighet, även med avseende på artikel 107 i budgetförordningen.

39

Parlamentet håller på att anpassa sina anvisningar om offentlig upphandling och har anpassat utbildningar genom att betona användningen av preliminära marknadsundersökningar och samtidigt informera om riskerna samt betona förfaranden för att undvika dessa risker.

42

Valet att tillämpa ett enda kontrakt underlättar organiseringen av tjänsterna före och under parlamentets sammanträdesperioder, som är särskilt intensiva med tanke på att huvuddelen av tjänsterna är koncentrerade till fyra dagar per månad. Detta möjliggjorde i sin tur införandet av en produktivitetsplan på 1 % per år. Detta innebär att priserna kommer att sänkas med 1 % per år från och med det andra året. Med tanke på det stora antal anbud som lämnades (6) har tillvägagångssättet med ett enda kontrakt inte minskat konkurrensen.

Parlamentet noterar den vikt som läggs vid användningen av uppdelade kontrakt i de reviderade bestämmelserna och kommer att ta hänsyn till detta i sina reviderade riktlinjer, men såsom framgår av punkt 43 i iakttagelserna beror ett beslut om en uppdelning av ett kontrakt alltid på förhållandena i fallet i fråga och på tjänstens natur, samtidigt som hänsyn tas till en rättvis balans mellan å ena sidan de små och medelstora företagens möjligheter att delta och å andra sidan kostnadseffektiviteten.

43

Dessa inköp till jämförelsevis små belopp gjordes under exceptionella omständigheter när vissa tjänster hade flyttat till en ny byggnad där arbetet fortfarande pågick, och det handlade om engångsinköp för att tillfredsställa specifika behov. Dessutom iakttogs gränsvärdet på 60 000 euro. Institutionens framtida behov på detta område kommer att omfattas av ett ramkontrakt som ska tilldelas genom ett konkurrensutsatt förfarande som fortfarande pågår.

50

Såsom anges i punkt 34 i iakttagelserna offentliggjordes undersökningen för bland annat denna byggnad i EUT. Ur rättslig synvinkel överensstämmer den kontraktsmässiga utformningen av anbudet för detta nyckelfärdiga projekt med tillämpliga bestämmelser (artikel 121 i tillämpningsföreskrifterna och de tillämpningsföreskrifter som gällde vid denna tidpunkt).

Det noteras att inom ramen för de parametrar som fastställts av institutionen och med tanke på de specifika förhållandena på marknaden, var undersökningen så omfattande som möjligt och inom de lagstadgade gränserna, i syfte att öka deltagandet, vilket är en viktig parameter när det gäller revisionens omfattning (punkt 8 b i iakttagelserna).

51

Parlamentets tjänster har utarbetat riktlinjer för förhandlingar. När parlamentet förhandlar måste det emellertid också ta hänsyn till proportionalitetsprincipen och respektera balansen mellan de resurser som används och kontraktets värde. Förhandlingar kan vara tids- och resurskrävande, särskilt om det rör sig om kontrakt till låga och mycket låga värden.

73

Parlamentet har redan utfärdat interna rekommendationer och generaldirektoraten har utarbetat interna strategier för användningen av elektroniska medel för kommunikationen med anbudsgivarna för alla kontrakt under direktivets tröskelvärde. Användningen av elektronisk inlämning av anbud genom databasen TED införs stegvis och användningen av en heltäckande plattform för elektronisk inlämning av anbud håller på att förberedas.

Tills detta problem har lösts strider en användning av parlamentets interna e-postsystem i allmänhet mot bestämmelserna i tillämpningsföreskrifterna.

88

EU-institutionernas offentliga upphandlingar omfattas av Europeiska unionens verksamhet och framställningar inom detta område är tillåtna enligt bestämmelserna.

Varje framställning bedöms emellertid på grundval av sitt eget särskilda innehåll. Beroende på framställningens innehåll kan utskottet för framställningar rekommendera framställaren att lämna in ett klagomål till Europeiska ombudsmannen. I sådana fall förklaras framställningen vanligtvis tillåtlig, men framställaren måste själv lämna in ett klagomål till ombudsmannen. Ombudsmannen utför inte några utredningar för utskottet för framställningar.

Syftet med informationen i detta avsnitt är inte att vara avskräckande, utan att informera medborgarna om uppföljning och lämpliga tillgängliga möjligheter att överklaga i enskilda fall, i avsaknad av en översynsmekanism som kräver en rättslig grund.

Rekommendation 1

Parlamentet noterar denna rekommendation. Parlamentets nuvarande verktyg för kontraktförvaltning och rapportering, *WebContracts*, gör det redan nu möjligt att samla in uppgifter, vilket är obligatoriskt i förhandlade förfaranden. En ytterligare utveckling med avseende på insamling av metadata kommer emellertid också att behöva bedömas utifrån kostnadseffektiviteten med tanke på de begränsade resurser som är tillgängliga.

Rekommendation 3

Se svaret på punkterna 38 och 39 i iakttagelserna. Parlamentet håller på att anpassa sin handbok om offentlig upphandling och har anpassat utbildningar genom att betona användningen av preliminära marknadsundersökningar och samtidigt informera om riskerna samt betona förfaranden för att undvika risker.

Rekommendation 4

Parlamentet noterar den vikt som läggs vid användningen av uppdelade kontrakt i de reviderade bestämmelserna och kommer att ta hänsyn till detta i de reviderade riktlinjerna, men en uppdelning av ett kontrakt beror alltid på förhållandena i fallet i fråga och på tjänstens natur, samtidigt som hänsyn tas till rättvis balans mellan å ena sidan de små och medelstora företagens möjligheter att delta och å andra sidan kostnadseffektiviteten.

Rekommendation 5

Parlamentet noterar denna rekommendation och kommer som ett första steg att se till att förbättra informationen på sin webbplats inom ramen för de förbättringar som håller på att göras samt införandet och genomförandet av ett elektroniskt system för inlämning av anbud.

Rekommendation 7

Parlamentet noterar denna rekommendation.

Rekommendation 9

Parlamentet noterar denna rekommendation och kommer att fokusera på nuvarande samarbetsstrukturer mellan sina tjänster och, såsom nämndes i iakttagelserna angående det gemensamma forskningscentrumet (JRC), genom efterhandkontroller. Ytterligare åtgärder kommer att bedömas enligt kraven på kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet i enlighet med budgetförordningen.

Rådet välkomnar revisionsrättens rapport. En rad viktiga frågor i samband med offentlig upphandling tas upp. Vi delar revisionsrättens uppfattning enligt rapporten – nämligen att EU-institutionerna kan göra mer för att underlätta tillträdet till sin offentliga upphandling. Rådet kommer att studera rapporten mycket noga och göra sitt bästa för att börja tillämpa de rekommendationer som behandlas i rapporten. Rådet ser fram emot att så småningom ta del av revisionsrättens slutliga synpunkter.

I vissa specifika frågor vill rådet lämna följande synpunkter.

Rådet har ändrat sina interna regler för offentlig upphandling två gånger under det senaste året. Den första ändringen medförde ett förenklat förfarande och stärkt laglighet internt. Den andra ändringen gjordes för att se till att de interna bestämmelserna är förenliga med den nya budgetförordningen. När de interna reglerna behöver ändras nästa gång, räknar rådet med att revisionsrättens rapport kommer att kunna beaktas, till exempel när det gäller marknadsundersökningar. Arbetet med detta kommer att inledas redan nu. Under tiden förväntas till exempel riktlinjer för marknadsundersökningar utarbetas, innan arbetet med de formella upphandlingsförfarandena inleds. Detta bör göras både för att förbereda upphandlingen och för att informera de ekonomiska aktörerna om upphandlingsplanerna.

Rådet tänker även undersöka hur synligheten på internet kan bli bättre. Det noterar emellertid att det enligt rapporten tycks ha en välfungerande webbplats jämfört med andra institutioner.

Rådet tänker också diskutera hur det kan samla in och analysera uppgifter om det inledande antal mottagna anbudsansökningar och anbud som tagits i beaktande inför det slutliga tilldelningsbeslutet. Inbördes granskningar bör också diskuteras.

Frågan om uppdelning behandlas ständigt i rådets förfaranden och görs också när det är möjligt. Ett pågående förfarande (om it) har 17 delar.

Rådet har noterat rapportens påpekanden om användningen av selektiva förfaranden. Det anser att öppnare förfaranden kommer att genomföras i och med den nya budgetförordningen, som föreskriver offentliggörande av alla upphandlingsdokument samtidigt.

När det gäller ramavtalens längd i samband med rådets byggnader, har rådet noterat revisionsrättens synpunkter. Generalsekretariatet har lämnat utförliga motiveringar i denna fråga. Enligt budgetförordningen får kontrakt ingås för en längre period än fyra år i vederbörligen motiverade fall. Rådet vidhåller att en längre period än fyra år ibland kan vara motiverad, med hänsyn till principerna om sund ekonomisk förvaltning och i fall som är vederbörligen motiverade med hänsyn till föremålet för ramavtalet. När det gäller byggnader har detta ofta varit fallet. Rådet kommer att följa upp frågan.

När det gäller rekommendationerna till bland annat rådet, kan följande synpunkter lämnas.

Rekommendation 1

(övervakning av upphandlingsverksamheten). Rekommendationen godtas. Rådet kommer att diskutera hur detta ska organiseras praktiskt.

Rekommendation 3

(marknadsundersökningar). Rekommendationen godtas. Ett cirkulär kommer att utfärdas och frågan tas upp vid internutbildning.

Rekommendation 4

(uppdelning). Rekommendationen godtas. Frågan kommer att ingå i de särskilda riktlinjer som kommer att utfärdas.

Rekommendation 5

(gemensam elektronisk kontaktpunkt). Rekommendationen godtas i princip. Rådet kommer att delta i arbete som inleds i detta syfte.

Rekommendation 7

(efterhandsövervakning). Rekommendationen godtas i princip. Rådet kommer att delta i arbete som inleds i detta syfte.

Rekommendation 9

(inbördes utvärdering). Rekommendationen godtas i princip. Det måste diskuteras hur detta kan organiseras.

De övriga rekommendationerna riktar sig inte till rådet.

Sammanfattning

II

De nyligen ändrade upphandlingsreglerna i budgetförordningen och tillämpningsföreskrifterna överensstämmer till största delen med direktiven. De allra flesta skillnaderna utgörs av strängare regler som grundas på principen om sund ekonomisk förvaltning.

Om det finns betydande skillnader ges i förekommande fall en förklaring i skälen. Ett sådant exempel är skäl 23 i tillämpningsföreskrifterna om skillnaden mellan urvals- och tilldelningskriterier.

V

Syftet med översynen 2015 var att anpassa upphandlingsreglerna till 2014 års direktiv. Direktivets förenklingar och förtydliganden avspeglas i de ändrade reglerna.

Målet att bredda konkurrensen är fortfarande en av de styrande principerna för upphandling. Målet att nå ut till en viss grupp ekonomiska aktörer, särskilt små och medelstora företag, får dock inte förhindra stordriftsfördelar och måste vägas mot principen om sund ekonomisk förvaltning i budgetförordningen och principen om lika behandling av anbudsgivare, som måste tillämpas på alla företag, oavsett storlek.

VI

Förfarandemässiga val bör grundas på en välavvägd strategi som inte bara beaktar bredast möjliga konkurrens, utan även de andra principer som är tillämpliga på upphandling: sund ekonomisk förvaltning, öppenhet, proportionalitet, likabehandling och icke-diskriminering.

Upphandlingsreglerna gör en tydlig koppling mellan valet av förfarande och kontraktsvärdet (och i vissa fall kontrakt föremålet) när proportionalitetsprincipen tillämpas.

Kommissionen uppmärksammar den bestämmelse om preliminära marknadsundersökningar som trädde i kraft från den 1 januari 2016. Denna bestämmelse har införts i artikel 105 i budgetförordningen och innebär att marknadsundersökningar ska genomföras om så är relevant med tanke på kontrakt föremålet. Enligt artikel 102.2 i budgetförordningen ska uppdelning av en upphandling i delar endast övervägas när så är lämpligt, och kommissionens avdelningar tillämpar ofta den bestämmelsen.

VII

Informationen är inte fullständigt harmoniserad eftersom upphandlingsförfarandena är decentraliserade inom kommissionen.

Kommissionen strävar dock efter att tillhandahålla ändamålsenliga och användarinriktade online-tjänster och arbetar för närvarande med att ta fram förbättrade centraliserade webbsidor som ett led i sitt digitala omvandlingsprogram för webbplatser (se kommissionens svar på punkterna 58–59).

Institutionerna använder dessutom samma webbplats som medlemsstaterna (*Tenders Electronic Daily*, nedan kallad TED) för stora upphandlingar och tillhandahåller en kontaktpunkt¹ för upphandling vars värde ligger under gränsen i upphandlingsdirektivet.

När det gäller sökfunktionen i TED hänvisar kommissionen till sitt svar på punkt 106.

¹ http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_sv.htm

För närvarande arbetar kommissionen dessutom med att genomföra ett e-upphandlingssystem för en heltäckande hantering av upphandlingsförfaranden och kontrakt (från offentliggörande av anbudsfordran till betalning av fakturor med ett antal mellanliggande moduler). Genomförandet av ett sådant system, som ska användas av alla kommissionens avdelningar, kommer att underlätta de ekonomiska aktörernas tillträde till offentlig upphandling och öka insynen.

VIII

Information om administrativa och rättsliga möjligheter till rättelse finns med i upphandlingsdokumenten och meddelandena om resultatet av upphandlingsförfaranden. Information om tilldelning av kontrakt publiceras i TED eller på de upphandlande myndigheternas webbplatser. Kommissionen och dess genomförandeorgan offentliggör relevant information om mottagare av EU-medel och systemet för finansiell öppenhet i enlighet med öppenhetsprincipen i artikel 35 i budgetförordningen.

IX a)

Kommissionen godtar denna rekommendation delvis i den mån den berörs, och kommer att genomföra den enligt nedan och enligt förklaringen i sitt svar på rekommendation 1.

Kommissionen kommer att genomföra en kostnads-nyttöanalys för att bedöma genomförbarheten samt kostnader och potentiella fördelar med att centralisera information om upphandlingar när övervakning av deltagandet. De rekommenderade åtgärderna kommer att genomföras beroende på resultatet av bedömningen.

Eftersom upphandling är decentraliserad inom kommissionen på nivån för utanordnare finns det inget centraliserat informationssystem om upphandlingsförfaranden för att övervaka deltagandet och det finns ingen rättslig skyldighet angående detta.

IX b)

Kommissionen godtar delvis denna rekommendation enligt förklaringen i sitt svar på rekommendation 2.

Kommissionen godtar den del av rekommendationen som rör förslaget om en särskild regelbok för offentlig upphandling.

Ett av de viktigaste inslagen i den kommande översynen av EU:s budgetförordning 2016 är förslaget om en särskild regelbok för offentlig upphandling. En regelbok skulle göra texten förståeligare generellt och leda till att den förkortas avsevärt, vilket är helt i linje med målet för bättre lagstiftning.

Genom den särskilda regelboken kommer upphandlingsreglerna i den nuvarande budgetförordningen och de detaljerade reglerna i tillämpningsföreskrifterna att slås samman i en enda rättsakt. De särskilda bestämmelserna om upphandling inom ramen för externa åtgärder i del 2 i budgetförordningen skulle då slås ihop med de allmänna upphandlingsreglerna för att göra texten ännu lättförståeligare för de ekonomiska aktörerna.

Kommissionen godtar inte den del av rekommendationen som avser små och medelstora företags deltagande. Kommissionen anser inte att budgetförordningen är avsedd för sådana ändamål och att man därför inte proaktivt bör uppmuntra små och medelstora företags deltagande.

När det gäller bestämmelser om språkanvändning och marknadsundersökningar godtar kommissionen inte rekommendationen (se kommissionens svar på rekommendation 2).

IX c)

Såsom kommissionen förklarar i sitt svar på rekommendation 3 godtar den delvis den del av rekommendationen som avser proaktiv användning av preliminära marknadsundersökningar om de anpassas till det upphandlingsförfarande som ska inledas i syfte att förbereda upphandlingen, eftersom kommissionen redan genomför detta förfarande inom vissa områden, till exempel förvärv eller uthyrning av fastighetsprojekt (enligt den metod som anges i COM (2008)2299) samt avveckling.

Med tanke på risken för snedvridning av konkurrensen anser kommissionen emellertid inte att preliminära marknadsanalyser bör användas för att informera ekonomiska aktörer om upphandlingsplaner och krav.

IX d)

Kommissionen godtar denna rekommendation delvis i den mån den berörs enligt förklaringen i sitt svar på rekommendation 4.

Uppdelning i delar är motiverat för att öka konkurrensen, men måste vägas mot principen om sund ekonomisk förvaltning i budgetförordningen. Stora kontrakt kan leda till stordriftsfördelar (lägre priser) och lättare administration (färre avtal att hantera).

IX e)

Kommissionen godtar denna rekommendation som ett långsiktigt mål i den mån den berörs och kommer att genomföra den enligt nedan och enligt förklaringen i sitt svar på rekommendation 5.

Kommissionen kommer att genomföra en bedömning att uppskatta genomförbarheten samt kostnader och potentiella fördelar med ett sådant system. De rekommenderade åtgärderna kommer att genomföras beroende på resultatet av denna bedömning och med de övriga institutionernas samtycke.

Kommissionen betonar att det delvisa genomförandet av revisionsrättens rekommendation om kommissionens upphandlingsförfaranden redan har inletts. Såsom kommissionen förklarar i sina svar på punkterna 58–62 har den, inom sitt program "Webbrationalisering – digital omvandling", redan börjat arbeta med att omvandla sitt onlineinnehåll från en organisatorisk diagrambaserad struktur till en tematisk struktur. Denna struktur kommer att omfatta temat "Finansiering, Anbud", som redan som håller på att tas fram.

Information om affärsmöjligheter och relevanta upphandlingsdokument finns tillgänglig via befintliga verktyg och plattformar – TED och TED eTendering, som tillhandahåller institutionernas upphandlingsmeddelande och upphandlingsdokument. Kommissionen kommer att bedöma i vilken grad ytterligare funktioner kan erbjudas för att ge tillgång till mer information, med hänsyn till budget- och personalmässiga begränsningar.

IX f)

Kommissionen godtar inte denna rekommendation, såsom den förklarar i sitt svar på rekommendation 6.

Kommissionen anser det inte vara nödvändigt att föreslå ändringar av budgetförordningen när det gäller granskning av klagomål.

Det föreskrivs redan i budgetförordningen att anbudsgivare vars anbud förkastats ska informeras om skälen och få detaljerade förklaringar om avvisandet. De kan dessutom begära ytterligare information i enlighet med artikel 113.3 i budgetförordningen och artikel 161.2 i tillämpningsföreskrifterna. Sådana förfrågningar har en strikt tidsfrist: den upphandlande myndigheten måste lämna sådan information så snart som möjligt och i alla händelser inom 15 dagar från mottagandet av begäran.

Kommissionens svar

IX g)

Kommissionen godtar denna rekommendation delvis i den mån den berörs och kommer att utvärdera i vilken utsträckning en kostnadseffektiv insamling av dessa data via TED eTendering är möjlig, enligt sin förklaring i svaret på rekommendation 7.

IX h)

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Olaf befinner sig för närvarande i en övergångsfas och håller på att förbättra sin rapporterings- och analyskapacitet. Olafs nya innehållshanteringssystem (OCM) förväntas tas i drift i juli 2016. Den planerade statistik- och rapportmodulen kommer att lanseras senare under 2017. Under tiden undersöker Olaf möjligheterna att förbättra användningen av de befintliga rapporteringsverktygen och alternativen.

IX i)

Kommissionen godtar denna rekommendation i den mån den berörs, på villkor att inbördes granskningar genomförs vid behov och inte blir en permanent process som kräver ytterligare budget- och/eller personalresurser.

Inledning

02

EU-institutionerna är också skyldiga att tillämpa principen om sund ekonomisk förvaltning samt upphandlingsprinciperna öppenhet, proportionalitet, likabehandling och icke-diskriminering.

06

Kommissionens interna handbok om upphandlingar finns tillgänglig för unionens alla andra institutioner, organ, kontor och byråer.

Iakttagelser

17

Olafs nuvarande ärendehanteringssystem är främst just ett hanteringsverktyg, och därför finns endast ett litet antal förutbestämda rapporter tillgängliga i systemet. Eventuella kompletterande rapporter eller mer komplexa analyser, som den som revisionsrätten efterfrågar, måste tas fram manuellt och kräver därför resurser som för närvarande inte finns tillgängliga.

23

Kommissionen betonar att det inte finns någon automatisk koppling mellan antalet anbud och förekomsten av konkurrens.

26

Syftet med översynen 2015 var att anpassa upphandlingsreglerna till 2014 års upphandlingsdirektiv. Direktivens förenklingar och förtydliganden avspeglas i den reviderade budgetförordningen och i tillämpningsföreskrifterna, som ändrades 2015.

Ett av de viktigaste inslagen i den kommande översynen av EU:s budgetförordning 2016 är förslaget om en särskild regelbok för offentlig upphandling. En regelbok gör texten förståeligare generellt och kortare. Det främsta syftet är förenkling, vilket är helt i linje med målet för bättre lagstiftning.

Genom den särskilda regelboken kommer både upphandlingsreglerna i den nuvarande budgetförordningen och de detaljerade reglerna i tillämpningsföreskrifterna att slås samman i en enda rättsakt. De särskilda bestämmelserna om upphandling inom ramen för externa åtgärder i del 2 i budgetförordningen skulle då slås ihop med de allmänna upphandlingsreglerna för att göra texten ännu mer lättförståelig för de ekonomiska aktörerna.

27

Enligt det kommande förslaget om ändring av budgetförordningen 2016 kommer en gemensam uppsättning regler att skapas, som ska tillämpas på fler än ett EU-budgetinstrument (upphandlingar, bidrag, priser osv.). Syftet är att undanröja omotiverade inkonsekvenser, anpassa bestämmelserna och göra texten förståeligare. Bestämmelserna om god förvaltning gäller inte bara upphandling och kommer att flyttas till denna gemensamma regeluppsättning.

29

De nyligen ändrade upphandlingsreglerna i budgetförordningen och tillämpningsföreskrifterna överensstämmer till största delen med direktiven. De allra flesta skillnaderna utgörs av strängare regler som grundas på principen om sund ekonomisk förvaltning.

Om det finns betydande skillnader ges i förekommande fall en förklaring i skälen. Ett sådant exempel är skäl 23 i tillämpningsföreskrifterna om skillnaden mellan urvals- och tilldelningskriterier.

30

Budgetförordningen är inte det lämpliga instrumentet för att rikta in sig på en särskild grupp ekonomiska aktörer.

Likabehandling bör gälla alla företag, oavsett storlek. Syftet med upphandlingsreglerna i budgetförordningen är inte heller att främja ett särskilt politiskt mål. Små och medelstora företag kan, precis som alla andra ekonomiska aktörer, delta i upphandlingsförfaranden genom att lämna enskilda eller gemensamma anbud, eller som underentreprenörer.

Små och medelstora företag gynnas faktiskt av förenkling och lindrigare regler, även om de inte nämns uttryckligen.

Se även punkt IX b.

31

Den tydliga åtskillnaden i upphandlingsreglerna mellan åtgärder för att förbereda och offentliggöra förfarandet är avsiktlig.

Förutom risken för snedvridning av konkurrensen skulle principen om likabehandling inte respekteras om vissa ekonomiska aktörer som kontaktas för preliminära marknadsundersökningar redan tidigt skulle ha tillgång till information om det planerade förfarandet.

Kommissionens svar

Upphandlingsreglerna innehåller nödvändiga åtgärder för offentliggörande i syfte att utannonsera kontrakt, i fullständig överensstämmelse med principen om likabehandling.

De ekonomiska aktörernas tillgång till information underlättas ytterligare genom att kommissionens offentliggörande av sina årliga och fleråriga arbetsprogram och finansieringsåtgärder.

32

Enligt artikel 134.1 g i tillämpningsföreskrifterna får institutionerna använda sig av det förhandlade förfarandet utan att ha offentliggjort något meddelande om upphandling "om det rör sig om upphandling av fast egendom, efter det att den lokala marknaden kartlagts".

Kommissionen antog en metod för genomförandet av dessa bestämmelser (C(2008)2299), för att öka informationen till marknaden och öppenheten. På så sätt informeras marknaden om kommissionens fastighetsbehov och meddelanden om prospektering.

Denna metod ses för närvarande över för att bemöta svårigheterna på den rådande fastighetsmarknaden, samtidigt som öppenhet och fortsatt likabehandling garanteras.

34

Under de senaste fyra åren har tre förfaranden för byggnadsprospektering inletts i Luxemburg, inklusive den samlade byggnadsprospekteringen för flytten från Jean Monnet-byggnaden. Undantaget i (C(2008)2299) tillämpades på alla dessa förfaranden för byggnadsprospektering, och meddelanden om prospektering offentliggjordes inte i EUT. Fastighetskommittén utfärdade ett positivt yttrande om dessa undantag.

35

Kommissionen anser inte att det är nödvändigt att fastställa särskilda bestämmelser om språkanvändning i budgetförordningen, eftersom bestämmelserna om institutionernas språkanvändning fastställs i allmän EU-lagstiftning – förordning nr 1/1958 – som även är tillämplig på upphandling.

36

De förfarandemässiga valen ska göras med tanke på kontraktsvärde och kontraktsföremål, med respekt för tillämpliga upphandlingsregler.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 37–40

Preliminära marknadsundersökningar regleras enligt "förberedelse av ett upphandlingsförfarande". Det främsta syftet är att vid behov få kunskap om marknaden för att utarbeta lämpliga kravspecifikationer och korrekt uppskatta kontraktets värde. Om marknadsundersökningar används som ett verktyg för att ge förhandsinformation riskerar man dock snedvridning av konkurrensen.

Information om upphandlingsplaner till ekonomiska aktörer regleras av "åtgärder för offentliggörande". Förhandsinformation, offentliggörande på förhand och andra annonseringsformer ger information om planering och inledande av upphandlingsförfarande på ett rättvist sätt.

De ekonomiska aktörernas tillgång till information underlättas ytterligare genom att kommissionens offentliggörande av sina årliga och fleråriga arbetsprogram och finansieringsåtgärder.

Preliminära marknadsundersökningar är särskilt relevanta för inköp som inte är standard eller inte är återkommande.

Att kontakta potentiella anbudsgivare medför risk för överträdelse av principerna om öppenhet och likabehandling, och kan hindra den fria konkurrensen.

Lagstiftaren har fastställt att marknadsanalyser är obligatoriska i det särskilda fallet med innovativa partnerskap, där målet är att finansiera forskning och syftet med marknadsundersökningarna är att säkerställa att produkten inte ännu finns på marknaden.

42

I praktiken använder kommissionen ofta möjligheten att dela upp kontrakt i delar, men endast när så är lämpligt enligt artikel 102 i budgetförordningen och artikel 168 i tillämpningsföreskrifterna, som nyligen ändrats.

Förfarandemässiga val bör grundas på en välavvägd strategi som inte bara beaktar bredast möjliga konkurrens, utan även de andra principer som är tillämpliga på upphandling: sund ekonomisk förvaltning, öppenhet, proportionalitet, likabehandling och icke-diskriminering.

Ruta 4 – Fall där kontrakt kunde ha delats upp i delar - Andra strecksatsen

Kommissionen anser inte att var lämpligt att dela upp detta kontrakt i delar av följande skäl:

- Det måste finnas en enda kontaktpunkt för frågor och ett enda styrningsverktyg för att fördela frågorna till experterna.
- Fördelningen av frågor till experterna grundas på ett antal kombinerade kriterier: det språk frågan är skrivet på och det språk som väljs för svaret, särskild juridisk sakkunskap för vissa frågor samt berörd medlemsstat (observera att en del frågor rör fler än en medlemsstat). Det var därför varken möjligt eller tillrådligt att dela upp detta kontrakt i delar enligt otvetydiga geografiska kriterier eller andra kriterier.
- Att arbeta med fler än en kontraktspart kan leda till att kommissionen betalar olika enhetspriser, vilket kan ses som orättvist, skapa spänningar och hindra gott samarbete.
- Om kontraktindelarna är beroende av varandra måste man även väga in risken för att kontraktets fullgörande kan påverkas (risk för utspädning av ansvaret försenar verkställandet).

44

Förutom budgetförordningen anses även det öppna och det selektiva förfarandet vara likvärdiga i upphandlingsdirektivet 2014/24/EU.

46

Det stämmer att tidsgränserna är något längre i ett tvåstegsförfarande, men denna skillnad är försumbar jämfört med förfarandets totala längd.

När det gäller bedömningskriterierna har den reviderade budgetförordningen (2015) gjorts flexibla, vilket innebär att ingen särskild ordning behöver följas vid utvärderingen av kriterierna för uteslutande, urval och tilldelning.

Det står dock klart att det vid tvåstegsförfaranden alltid är nödvändigt att först kontrollera uteslutande- och urvalskriterierna, eftersom de utgör underlaget för att välja de kandidater som inbjuds att lämna anbud.

47

I sina interna riktlinjer påpekar kommissionen att det i princip alltid gynnar deltagandet att ge mer tid för inlämnandet av anbud, oavsett val av förfarande och de kortaste tidsgränser som fastställs i reglerna.

51

Förhandlingar har aldrig ansetts som en skyldighet för den upphandlande myndigheten eller en rättighet för anbudsgivaren. Förhandlingar kan endast beslutas på grundval av mottagna anbud.

52

Vid konkurrensutsatta anbuds-förfaranden förväntas det av anbudsgivarna att de lämnar sitt bästa erbjudande redan från början. Om de inlämnade anbuden är av tillräckligt god kvalitet och ligger under den planerade budgeten skulle det, särskilt för kontrakt med lågt värde, vara oproportionerligt att inleda förhandlingar med tanke på den tid och de resurser som krävs från både den upphandlade myndighetens och anbudsgivarens sida.

53

Den upphandlande myndigheten bör inte alltid åta sig att förhandla om de mottagna anbuden, utan endast när det anses lämpligt och nödvändigt. I alla händelser ska principen om likabehandling alltid följas.

58

Revisionsrättens iakttagelse när det gäller vikten av god synlighet för upphandlingar överensstämmer med resultaten av en undersökning som kommissionen nyligen genomfört för att få insikt i de viktigaste skälen till att människor vill ha kontakt med kommissionen på nätet. "Finansiering och anbud" (inbegripet upphandlingar) identifierades som en av de viktigaste skälen.

På grundval av intervjuer med tolv av sina generaldirektorat och genomförandeorgan har kommissionen satt upp insyn i upphandlingsprocessen och dess resultat som ett viktigt institutionellt mål.

Gemensamt svar på punkterna 59–62

Kommissionen tar del av revisionsrättens analys av informationen om upphandlingar på dess avdelningars webbplatser, och kommer att överväga relevanta iakttagelser inom ramen för det digitala omvandlingsprogram som beskrivs nedan.

Under 2013 inledde kommissionen ett ambitiöst initiativ som går under benämningen "Webbrationalisering – digital omvandling" för att förbättra sin externa digitala kommunikation. De övergripande målen för initiativet är att skapa större enhetlighet, såväl när det gäller kommunikationstjänster och navigering/utseende som känsla, relevans för användarna och kostnadseffektivitet för kommissionens webbnärvaro.

Kommissionen kommer att ta hänsyn till revisionsrättens iakttagelse i fråga om EU:s officiella webbplats och se över de relevanta sidorna på europa.eu när det gäller strukturen och innehållet i den nya webbnärvaro som kommissionen håller på att bygga upp, i syfte att undvika överlappning och säkerställa konsekvens. En första beta-/testversion av den nya webbplatsen finns tillgänglig online på beta.ec.europa.eu. Där finns innehåll om upphandling i en ny form enligt den struktur som beskrivs i punkt 58 (http://beta.ec.europa.eu/funding-tenders_en).

60

Webbplatsen med nytt innehåll kommer att ersätta den nuvarande centrala sida för offentlig upphandling² som revisionsrätten nämner.

Ruta 8 – Exempel på otillfredsställande resultat vid sökning på pågående upphandlingar i TED

Detta problem kan ha följande två orsaker:

- 1) Problem med CPV-kodgruppering: det fanns mycket riktigt problem med TED:s funktion, vilket under tiden korrigerades för att möjliggöra sökningar endast på kodnivå.
- 2) Den upphandlande myndigheten har skrivit in fel CPV-kod: den upphandlande myndigheten har angett felaktiga uppgifter, vilket har negativ inverkan på sökresultaten.

Den första möjliga orsaken har redan korrigerats.

Efter en preliminär analys förefaller felet ha orsakats av misstag i datainmatningen. Kommissionen kommer att analysera denna fråga ytterligare och vidta nödvändiga åtgärder.

När det gäller resultat som inbegriper Europeiska utrikestjänsten bör noteras att utrikestjänsten tidigare ansågs vara underställd rådet (en sökning på "rådet" inbegrep därför även meddelanden från utrikestjänsten). Senare beslutades att utrikestjänsten skulle behandlas som en självständig enhet. Tidigare meddelanden från utrikestjänsten är fortfarande kopplade till rådet.

Ruta 9 – Exempel på felaktiga CPV koder i kommissionens upphandlingsmeddelanden

Sökresultaten är starkt beroende av att de upphandlande myndigheterna anger korrekta uppgifter. De fall som nämns avser situationer där den upphandlande myndigheten valt en olämplig kod.

72

Systemet för e-anbud togs i drift vid sex generaldirektorat/organ 2015 (vart och ett av dem har inlett minst en anbudsinfordran med användning av e-anbud under året). Införandet av e-anbud kommer att fortsätta (enligt planerna ska ytterligare tio generaldirektorat/organ ta systemet i drift under 2016).

78

När det gäller EU-institutionerna anser kommissionen att det varken är nödvändigt eller lämpligt att inrätta ett icke rättsligt prövningsorgan förutom den befintliga översynsmekanismen enligt budgetförordningen, eftersom kostnaderna för detta skulle vara oproportionerliga i förhållande till de avsedda fördelarna.

² http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_sv.htm

Det föreskrivs redan i budgetförordningen att anbudsgivare vars anbud förkastats ska informeras om skälen och få detaljerade förklaringar om avvisandet. De kan dessutom begära ytterligare information i enlighet med artikel 113.3 i budgetförordningen och artikel 161.2 i tillämpningsföreskrifterna. Sådana förfrågningar har en strikt tidsfrist: den upphandlande myndigheten måste lämna sådan information så snart som möjligt och i alla händelser inom 15 dagar från mottagandet av begäran.

När de ekonomiska aktörerna informeras om en händelse med negativ inverkan på kandidaternas eller anbudsgivarnas rättigheter under loppet av ett upphandlingsförfarande (till exempel förkastande) innehåller meddelandet dessutom information om tillgängliga rättsmedel (klagomål till ombudsmannen samt rättslig granskning).

Kommissionen anser att det begränsade antal ärendena vid tribunalen som handlade om upphandlingsförfaranden som inlets av unionsinstitutioner (17) och det faktum att tribunalen sällan beviljar gottgörelse för påstådd skada är starka indikatorer på att det befintliga systemet är effektivt och ändamålsenligt. Förslaget att inrätta en snabb översyn är därför inte bara onödigt utan skulle också vara en oproportionerlig åtgärd, som inte överensstämmer med målen för kostnadseffektivitet och god användning av administrativa resurser.

79

Inlämnande av begäranden eller kommentarer till den upphandlande myndigheten (enligt budgetförordningen) och ansökan om prövning till den upphandlande myndigheten (enligt artikel 1.5 i rättsmedelsdirektiven) är olika åtgärder, eftersom endast den senare åtgärden (enligt rättsmedelsdirektiven) är en nödvändig förutsättning för att begära en prövning av ett oberoende externt organ.

Sådana åtgärder får därför olika följder för undertecknandet av kontraktet:

- Enligt rättsmedelsdirektiven innebär prövningsansökan att undertecknandet automatiskt skjuts upp för en effektiv prövning av ärendet.
- Enligt budgetförordningen kan den upphandlande myndigheten skjuta upp undertecknandet av kontraktet efter en bedömning av begärandena eller kommentarerna, om detta är det lämpliga sättet att bemöta dessa begäranden eller kommentarer. Ett systematiskt uppskjutande för någon typ av begäranden eller kommentarer från anbudsgivare vars anbud förkastats under frysningsperioden skulle vara oproportionerligt, eftersom den upphandlande myndigheten ska besluta om sådana uppskjutanden från fall till fall och när så är motiverat med tanke på innehållet i de aktuella begärandena eller kommentarerna.

90

Upphandling är decentraliserad inom kommissionen på nivån för varje ansvarig utanordnare. Det finns ingen rättslig skyldighet att ha ett "informationsarkiv", och följaktligen inga budgetanslag för att utveckla ett sådant system. Beroende på kontraktets värde offentliggörs information om tilldelningen av kontrakt i TED eller på de upphandlande myndigheternas webbplatser (eller tillhandahålls via systemet för finansiell öppenhet för kommissionen och genomförandeorganen). Detta överensstämmer med reglerna för offentliggörande. Systemet för finansiell öppenhet är dock utformat för att tillhandahålla information om mottagare av EU-medel, inte om det specifika instrument för budgetgenomförandet som det finansierades från eller enligt den typ av utgifter som medlen gav upphov till.

91

Det finns redan en plattform som tillgodoser detta behov, nämligen TED-databasen. Kommissionen håller med om att denna databas är en lämplig kontaktpunkt för information om upphandlingar, eftersom den innehåller mycket information, bland annat upphandlingsdokument via eTendering. Dessa innehåller utkast till det kontrakt som ska undertecknas med den vinnande anbudsgivaren. Anbuden ingår också i det slutliga kontraktet, men kommissionen behandlar dem som konfidentiella handlingar enligt artikel 4.2 i förordning (EG) nr 1049/2001 (i det fall ett offentliggörande skulle undergräva skyddet av en fysisk eller juridisk persons kommersiella intressen).

92

Det bör noteras att trots att det för närvarande inte är obligatoriskt att använda eTendering uppmanas alla kommissionens generaldirektorat och alla institutioner att använda denna applikation.

Funktionen att ladda ned upphandlingsdokument från eTendering-plattformen i TED har ändrats sedan januari 2016. Systemets standardalternativ möjliggör nedladdning av dokument efter det att tidsfristen för att lämna in anbud har löpt ut. De upphandlande myndigheterna får själva välja om de vill stänga av denna funktion.

94

När det gäller rapportering innehåller sammanfattningen av de årliga verksamhetsrapporter som avses i artikel 66.9 i budgetförordningen en förteckning över förhandlade förfaranden utan föregående offentliggörande av ett meddelande om upphandling, som bifogas som en bilaga. Se även kommissionens svar på punkt 90.

97

Portalen för öppna data är en metadatakatalog som registrerar befintliga dataset på TED-webbplatsen samt vissa härledda dataset som tas fram av GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag.

99

Via GD Budgets centrala finansiella tjänst tillhandahåller kommissionen central information, vägledning och modeller samt en stöd- och informationspunkt och utbildningstjänster avseende upphandling. Dessa tjänster är öppna för och används i stor utsträckning inte bara av kommissionens avdelningar, utan även av andra institutioner, organ och byråer. Den information och dokumentation som tillhandahålls omfattar bland annat rekommendationer och bästa praxis.

Det finns redan andra forum för informationsutbyte mellan kommissionen och de övriga upphandlande myndigheterna inom unionen, särskilt nätverket av ekonomienheter (RUF), som sammanträffar varje månad och Napo-nätverket för organens upphandlingstjänstemän, som även täcker decentraliserade organ och andra unionsbyråer (även offentlig-privata partnerskap) och som sammanträffar minst en gång om året.

Kommissionen anser att ett mer strukturerat utbyte av bästa praxis skulle vara av intresse, särskilt för förfaranden som omfattar höga belopp. Att inrätta de föreslagna inbördes granskningarna på en permanent basis skulle dock kräva ytterligare budget- och personalresurser, som inte finns tillgängliga för närvarande. Enstaka möten kan organiseras från gång till gång när behov uppstår.

Slutsatser och rekommendationer

101

Tillträdet till upphandlande myndigheters upphandlingsförfaranden beviljas genom åtgärder för offentliggörande enligt tillämpliga regler. Upphandlingen inom kommissionen är dessutom decentraliserad (se kommissionens svar på punkterna VII, 58–72 och rekommendation 1).

103

Kommissionen betonar att det inte finns något rättsligt krav att genomföra sådan övervakning.

Med tanke på att ekonomiska aktörer kan delta i anbudsinfördran på olika sätt (genom gemensamma anbud eller anbud tillsammans med underentreprenörer) kan övervakning av antalet ansökningar om deltagande i anbudsinfördran aldrig ge fullständig information om kandidaternas eller anbudens sammansättning.

Rekommendation 1

Kommissionen godtar denna rekommendation delvis i den mån den berörs, och kommer att genomföra den enligt nedan.

Med tanke på den stora administrativa börda som inrättandet av ett sådant decentraliserat informationssystem skulle ge upphov till samt de begränsade resurserna kommer kommissionen att genomföra en kostnads-nyttoanalys för att bedöma genomförbarheten samt kostnader och potentiella fördelar med att centralisera information om upphandlingar när det gäller övervakning av deltagandet. De rekommenderade åtgärderna kommer att genomföras beroende på resultatet av bedömningen.

Eftersom upphandling är decentraliserad inom kommissionen på nivån för utanordnare finns det inget centraliserat informationssystem om upphandlingsförfaranden för att övervaka deltagandet. Det finns ingen rättslig skyldighet att göra detta och inte heller de budget- och personalresurser som krävs för en sådan storskalig dataanalys.

Deltagandegraden i upphandlingsförfaranden kan bero på olika faktorer. Antal anbudsgivare, antal anbud eller antalet tillåtliga anbud skulle därför i sig inte utgöra giltiga indikatorer för att visa att upphandlingsverksamheterna är tillgängliga. När det gäller typer av förfaranden och inköp (tjänster, varor, byggnadsarbeten, fastigheter) finns det inga begränsningar för hur de ekonomiska aktörerna väljer att delta i anbudsinfördran (genom gemensamma anbud eller som underentreprenörer). Därför kan antalet anbud inte automatiskt ge fullständig information om antalet deltagande ekonomiska aktörer.

104

Syftet med översynen 2015 var att anpassa upphandlingsreglerna till 2014 års direktiv. Direktivens förenklingar och förtydliganden avspeglas i den reviderade budgetförordningen och i tillämpningsföreskrifterna som ändrades 2015, och ytterligare förbättringar kommer att göras i den kommande översynen av EU:s budgetförordning 2016.

104 a)

Se kommissionens svar på punkt 26.

104 b)

Kommissionen anser att avvikelserna förklaras i skälen i budgetförordningen där det anses nödvändigt.

104 c)

Likabehandling bör gälla alla företag, oavsett storlek. Syftet med upphandlingsreglerna i budgetförordningen är inte heller att främja ett särskilt politiskt mål. Små och medelstora företag kan, precis som alla andra ekonomiska aktörer, delta i upphandlingsförfaranden genom att lämna enskilda eller gemensamma anbud, eller som underentreprenörer.

Små och medelstora företag gynnas faktiskt av förenkling och lindrigare regler, även om de inte nämns uttryckligen.

104 e)

Det finns inget behov att fastställa särskilda bestämmelser om språkanvändning i budgetförordningen, eftersom den tillämpliga språkpolicyn härrör direkt från förordning 1/1958.

Rekommendation 2

Kommissionen godtar delvis denna rekommendation.

Kommissionen godtar den del av rekommendationen som rör förslaget om en särskild regelbok för offentlig upphandling.

Ett av de viktigaste inslagen i den kommande översynen av EU:s budgetförordning 2016 är faktiskt förslaget om en särskild regelbok för offentlig upphandling. En regelbok gör texten förståeligare generellt och kortare. Det främsta syftet är förenkling, vilket är helt i linje med målet för bättre lagstiftning.

Genom den särskilda regelboken kommer både upphandlingsreglerna i den nuvarande budgetförordningen och de detaljerade reglerna i tillämpningsföreskrifterna att slås samman i en enda rättsakt. De särskilda bestämmelserna om upphandling inom ramen för externa åtgärder i del 2 i budgetförordningen skulle då slås ihop med de allmänna upphandlingsreglerna för att göra texten ännu lättförståeligare för de ekonomiska aktörerna.

Kommissionen godtar inte den del av rekommendationen som avser små och medelstora företags deltagande. Kommissionen anser inte att budgetförordningen är avsedd för sådana ändamål och att man därför inte proaktivt bör uppmantra små och medelstora företags deltagande.

När det gäller bestämmelser om språkanvändning och marknadsprospektering godtar kommissionen inte rekommendationen. När det gäller språkanvändning måste bestämmelserna om språkanvändning i förordning 1/1958 gälla. När det gäller marknadsprospektering kommer detta att förtydligas i samband med den kommande översynen av metoden för genomförandet av bestämmelserna i artikel 134.1 g i tillämpningsföreskrifterna (C(2008)2299), enligt förklaringen i punkt 32. Se kommissionens svar på punkterna 32–34.

När det gäller att motivera avvikelserna från 2014 års direktiv samtycker kommissionen till rekommendationen i princip och anser att den har genomförts delvis. Avvikelseförklaras i skälen i den reviderade budgetförordningen där det ansågs nödvändigt. Behovet av ytterligare avvikelser kommer att undersökas och anges eller förklaras, efter behov, inom ramen för den pågående översynen av budgetförordningen.

Rekommendation 3

Kommissionen godtar delvis den del av rekommendationen som avser proaktiv användning av preliminära marknadsundersökningar om de anpassas till det upphandlingsförfarande som ska inledas i syfte att förbereda upphandlingen, eftersom kommissionen redan genomför detta förfarande inom vissa områden, till exempel förvärv eller uthyrning av fastighetsprojekt (enligt den metod som anges i (C(2008)2299) samt avveckling.

Kommissionen anser emellertid inte att preliminära marknadsanalyser bör användas för att informera ekonomiska aktörer om upphandlingsplaner och krav. Det görs i själva verket en tydlig åtskillnad i de gällande upphandlingsreglerna mellan åtgärder för att förbereda och offentliggöra förfarandet.

Förutom risken för snedvridning av konkurrensen skulle principerna om öppenhet och likabehandling inte respekteras om vissa ekonomiska aktörer som kontaktas för preliminära marknadsundersökningar redan tidigt skulle ges tillgång till information om det planerade förfarandet.

Upphandlingsreglerna innehåller nödvändiga åtgärder för offentliggörande i syfte att utannonsera kontrakt, i fullständig överensstämmelse med upphandlingsprinciperna.

Rekommendation 4

Kommissionen godtar denna rekommendation delvis i den mån den berörs, och kommer att genomföra rekommendationen i den utsträckning det är lämpligt.

När det gäller uppdelning av kontrakt i delar anser kommissionen att den redan tillämpar en strategi där behovet av ökad konkurrens vägs mot andra principer som är tillämpliga på upphandlingar, särskilt sund ekonomisk förvaltning och proportionalitet. Uppdelning av kontrakt i delar säkerställs därför när så är lämpligt med tanke på kontraktsförremålet och kontraktets värde samt risker i samband med kontraktsgenomförandet i händelse av fristående delar.

106

Sökresultaten för alla verktyg, inklusive TED, är starkt beroende av kvaliteten på registrerad indata. När det gäller meddelanden om offentlig upphandling fylls icke-obligatoriska fält ofta inte i, och ibland matar den upphandlande myndigheten in datan på ett felaktigt sätt.

Kommissionen är dock medveten om att sökerfarenheterna i TED kan förbättras. Publikationsbyrån genomförde en användarenkät i mars 2016 och en undersökning av TED:s användbarhet pågår. Resultaten av båda dessa undersökningar kommer att genomföras senare i år, med målet att förbättra användarnas erfarenhet och tillfredsställelse i fråga om TED-tjänsterna.

Rekommendation 5

Kommissionen godtar denna rekommendation som ett långsiktigt mål (efter 2018) i den mån den berörs, och kommer att genomföra den enligt nedan.

Med tanke på den stora administrativa börda som inrättandet av ett sådant system skulle ge upphov till och att den interinstitutionella dimensionen inte är budgeterad enligt den gällande fleråriga budgetramen, kommer kommissionen att genomföra en bedömning för att uppskatta genomförbarheten samt kostnader och potentiella fördelar med ett sådant system. De rekommenderade åtgärderna kommer att genomföras beroende på resultatet av denna bedömning och med de övriga institutionernas samtycke.

När det gäller kommissionens upphandlingsverksamheter har den redan börjat genomföra revisionsrättens rekommendation: en enda kontaktpunkt för kommissionens upphandlingar håller för närvarande på att utvecklas av kommissionen som ett led i den digitala omvandlingen. Den kommer att innefatta länkar till all relevant information om upphandling (meddelande om gällande regler och affärsmöjligheter) och till befintliga verktyg för att få tillgång till upphandlingsdokument och lämna in anbud.

Se relaterad sida i testversionen av kommissionens nya webbnärvaro: http://beta.ec.europa.eu/Funding-tenders_en

Denna nya webbnärvaro, inklusive denna sida, planeras tas i drift under 2016. Arbete pågår för närvarande med att producera relaterat innehåll, i samordning med Sedia-initiativet (en bedömning som gjorts av kommissionens avdelningar för att identifiera en lämplig företagslösning för att stödja de fullständiga finansierings- och anbuds cyklerna) och en deltagarportal-gruppen (en it-lösning som för närvarande stöder anbudsinfördran och bidragsförvaltning för flera viktiga EU-program, inklusive Horisont 2020).

Information om affärsmöjligheter och relevanta upphandlingsdokument finns tillgänglig via befintliga verktyg och plattformar – TED och TED eTendering, som tillhandahåller institutionernas upphandlingsmeddelande och upphandlingsdokument. Kommissionen kommer att bedöma i vilken grad ytterligare funktioner kan erbjudas för att ge tillgång till mer information, med hänsyn till budget- och personalmässiga begränsningar.

Rekommendation 6

Kommissionen godtar inte denna rekommendation.

Kommissionen anser det inte vara nödvändigt att föreslå ändringar av budgetförordningen när det gäller granskning av klagomål.

Det föreskrivs redan i budgetförordningen att anbudsgivare vars anbud förkastats ska informeras om skälen och få detaljerade förklaringar om avvisandet. De kan dessutom begära ytterligare information i enlighet med artikel 113.3 i budgetförordningen och artikel 161.2 i tillämpningsföreskrifterna. Sådana förfrågningar har en strikt tidsfrist: den upphandlande myndigheten måste lämna sådan information så snart som möjligt och i alla händelser inom 15 dagar från mottagandet av begäran.

När de ekonomiska aktörerna informeras om en händelse med negativ inverkan på kandidaternas eller anbudsgivarnas rättigheter under loppet av ett upphandlingsförfarande (till exempel förkastande) innehåller meddelandet dessutom information om tillgängliga rättsmedel (klagomål till ombudsmannen samt rättslig granskning).

Se även kommissionens svar på punkterna 78 och 79.

Rekommendation 7

Kommissionen godtar denna rekommendation delvis i den mån den berörs, och kommer att genomföra den enligt nedan.

Med tanke på den stora administrativa börda som inrättandet av ett sådant övervakningssystem skulle ge upphov till kommer kommissionen att bedöma i vilken utsträckning TED eTendering kan ge kostnadseffektiv tillgång till ytterligare upphandlingsdata, med hänsyn till budget- och personalbegränsningar.

Rekommendation 8

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Olaf befinner sig för närvarande i en övergångsfas och håller på att förbättra sin rapporterings- och analyskapacitet. Olafs nya innehållshanteringssystem (OCM) förväntas tas i drift till juli 2016. Den planerade statistik- och rapportmodulen kommer att lanseras senare under 2017. Under tiden undersöker Olaf möjligheterna att förbättra användningen av de befintliga rapporteringsverktygen och alternativen.

Rekommendation 9

Kommissionen godtar denna rekommendation i den mån den berörs, på villkor att inbördes granskningar genomförs vid behov och inte blir en permanent process som kräver ytterligare budget- och/eller personalresurser.

50

ECB anser att upphandlingsförfarandet utfördes i enlighet med ECB:s upphandlingsregler. I detta avseende noterar ECB att argumentet för brådska användes på ett sunt och adekvat sätt och var motiverat. Den bakomliggande orsaken till synnerlig brådska kunde inte tillskrivas ECB och det fanns ett bevisat orsakssamband mellan den oförutsedda utvecklingen och den brådska som uppkom därav. Med anledning av denna brådska kunde inte tidsramarna för en påskyndad offentlig upphandling uppfyllas. Dessa kräver i praktiken fortfarande i bästa fall tre till fyra månader, från tidpunkten för utskickandet av anbudsinfordran till undertecknandet av kontraktet. Det är de facto så att i det anbuds-förfarande med fem deltagare som valdes, tilldelades och undertecknades kontraktet inom sex veckor efter det att upphandlingen inletts. Dessutom säkerställde det valda förfarandet en sund nivå av konkurrens och det påföljande kontraktet var strikt begränsat till de omedelbara behoven. ECB skulle även vilja påpeka att så snart det uppenbarades att det kunde finnas ett mer kontinuerligt behov av respektive typ av konsulttjänster, upphandlades dessa tjänster genom ett offentligt anbuds-förfarande.

Nedan finns ECB:s kommentarer till en del av de rekommendationer som utfärdats av ECA.

Rekommendation 1

ECB instämmer i princip med rekommendationen. ECB avser att gradvis lansera ett elektroniskt system för anbud under 2016. I detta sammanhang kommer ECB att undersöka hur man mer systematiskt – men fortfarande effektivt – mäter deltagandenivån i sina offentliga anbuds-förfaranden avseende antal ansökningar och anbud.

Rekommendation 3

ECB instämmer med rekommendationen att följa ett proaktivare tillvägagångssätt vad gäller marknadssamråd före påbörjandet av det formella upphandlingsförfarandet för att därigenom erhålla marknadsinformation, underlätta utformningen av krav och så småningom få mer värde för pengarna.

Rekommendation 4

ECB instämmer i princip med rekommendationen, givet insikten att uppdelningen av kontrakt i delar måste ske effektivt ur ett affärsperspektiv vad gäller genomförande av kontrakt och hantering. Uppdelning av kontrakt i delar är visserligen teoretiskt möjlig, men anses inte vara effektiv eftersom den kan innebära att genomförandet av kontraktet blir för tekniskt komplext, alternativt inte säkerställer värde för pengarna, eller att samordningen av flertalet uppdragstagare kan underminera sund hantering och sunt genomförande av kontraktet.

Rekommendation 5

Genom sektionen för upphandling på ECB:s webbplats får allmänheten på ett enkelt tillgång till en central datasamling av underrättelser och publikationer ("one-stop-shop"), som publicerats av ECB inom ramen för upphandling. Dessutom avser ECB att gradvis lansera ett elektroniskt system för anbud under 2016. Vidare har ECB sina egna fastslagna upphandlingsregler.

Därför instämmer ECB delvis med rekommendationen, förutsatt att den planerade webbplatsen blir en enkel och rättfram informationsportal, undvikandes ytterligare omkostnader och komplexitetsskikt. För ECB:s del skulle en sådan portal helt enkelt länka till sektionen för upphandling på ECB:s webbplats för vidare information om ECB:s upphandlingar. Genom detta skulle dubbel insamling och spridning av information, samt ineffektivitet, undvikas. Ekonomiska aktörer intresserade av ECB:s upphandlingar skulle fortsätta att interagera med ECB via ECB:s webbplats och de etablerade kommunikationskanalerna.

Då TED (Tenders Electronic Daily) är den officiella onlineversionen av EU:s "Tillägg till Europeiska unionens officiella tidning", om offentliga upphandlingar i Europa, kan det även vara tillrådligt att undersöka hur TED ytterligare kan förbättras för att ge en lämplig översikt över institutionernas upphandlingsmöjligheter.

Rekommendation 7

Se ECB:s svar på rekommendation 5.

ECB instämmer delvis med rekommendationen, förutsatt att den planerade datasamlingen blir ett enkelt verktyg som inte medför ytterligare omkostnader eller komplexitetsskikt. För ECB:s del skulle den offentliga datasamlingen helt enkelt länka till sektionen för upphandling på ECB:s webbplats med relevant information om ECB:s upphandlingar.

Rekommendation 9

ECB instämmer med tanken att underlätta och främja ömsesidigt lärande och utbyta bästa praxis. De instrument som torde vara effektivast för att uppfylla detta syfte behöver undersökas närmare.

ECB deltar exempelvis i ett aktivt nätverk av upphandlingsexperter inom Europeiska centralbanksystemet, vilket möjliggör ett strukturerat utbyte av bästa praxis.

Dessutom har ECB:s centrala upphandlingsavdelning genomgått en extern certifiering relaterad till bästa upphandlingspraxis som använts tidigare och genomgår för närvarande en omcertifieringsprocess.

Europeiska ombudsmannen är för närvarande det enda externa översynsorgan utanför domstolsväsendet som ekonomiska aktörer har tillgång till om de anser att de blivit orättvist behandlade i förfaranden för offentlig upphandling som arrangeras av EU:s institutioner och organ. Vid behov undersöker Europeiska ombudsmannen sådana klagomål och lämnar rekommendationer till berörda institutioner och organ. Varken artikel 228 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller ombudsmannens stadga¹ innehåller någon möjlighet till överklagande eller annan åtgärd mot ombudsmannens beslut.

Punkterna 85–87

De faktiska slutsatserna rörande Europeiska ombudsmannen, som återfinns i punkterna 85, 86 och 87, är korrekta och ger en rättvis bild av ombudsmannens hantering av klagomål som gäller offentlig upphandling.

Ombudsmannen instämmer i att procedurkraven i artikel 2.4 i Europeiska ombudsmannens stadga definitivt kan hindra ombudsmannen från att snabbt reagera på ett klagomål rörande ett förfarande för offentlig upphandling. En effektiv intern klagomålsmekanism kan emellertid bidra till att begränsa och klargöra de frågor som ska hanteras vid en hänvändelse till ombudsmannen.

Rekommendation 6

Ombudsmannen välkomnar domstolens rekommendation att kommissionen bör föreslå ändringar till EU:s budgetförordning för att möjliggöra en snabb översyn av klagomål på förfaranden för offentlig upphandling, och att en sådan översyn bör äga rum innan de ekonomiska aktörerna kan vända sig till EU:s ombudsman eller domstolarna. Allmänintresset av effektiv och snabb administration skulle tillgodoses bättre om en intern översynsmekanism inrättas för anbudsgivare som har frågor om upphandlingsförfarandet. När väl institutioner, organ och byråer har infört kraftfulla interna system för översyn anser ombudsmannen att procedurkraven i artikel 2.4 i stadgan bör ha uppfyllts innan ett klagomål lämnas till ombudsmannen. Om den interna mekanismen i sig verkligen vore effektiv skulle behovet av klagomål till ombudsmannen inte uppstå.

I anslutning till det fortsatta arbetet är ombudsmannen beredd att erbjuda råd och stöd vid utformningen av en effektiv klagomålsmekanism baserad på vår omfattande erfarenhet.

¹ Europaparlamentets beslut 94/262/EKSG, EG, Euratom av den 9 mars 1994 om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning, EGT 1994 L 113, s. 15.

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas/Revisionen inleds	10.2.2015
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	31.3.2016
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	24.5.2016
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	Kommissionen: 14.6.2016 Parlamentet: 23.5.2016 Rådet: 3.6.2016 ECB: 27.5.2016 Ombudsmannen: 11.5.2016

EU-institutionernas upphandlingsregler överensstämmer i stora drag med EU:s allmänna lagstiftning om offentlig upphandling som anger att upphandlingskontrakt ska utlysas med så brett deltagande som möjligt för att möjliggöra största möjliga konkurrens. De förvaltnings- och kontrollarrangemang som EU-institutionerna tillämpar är robusta och minskar i allmänhet risken för fel. Vi konstaterade dock att EU-institutionerna kan göra mer för att underlätta tillträdet för ekonomiska operatörer (särskilt små och medelstora företag) genom att till exempel förenkla reglerna så mycket som möjligt och ta bort onödiga hinder som gör det svårare för potentiella anbudsgivare som vill hitta möjligheter att delta i EU institutionernas upphandlingar.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån