

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 25.6.2008
SEC(2008)2193

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

**EUROPÆISK KODEKS FOR BEDSTE PRAKSIS FOR SMV'S ADGANG TIL OFFENTLIGE
INDKØBSKONTRAKTER**

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

EUROPÆISK KODEKS FOR BEDSTE PRAKSIS FOR SMV'S ADGANG TIL OFFENTLIGE INDKØBSKONTRAKTER

Resumé

Det overordnede formål med denne "europæiske kodeks for bedste praksis for SMV's adgang til offentlige indkøbskontrakter" er at gøre det muligt for medlemsstaterne og deres ordregivende myndigheder fuldt ud at udnytte potentialet i direktiverne om offentlige indkøb for at sikre lige vilkår for alle økonomiske aktører, der ønsker at deltage i offentlige udbud.

Interessenter, som i forbindelse med opstillingen af denne kodeks for bedste praksis blev hørt om de vanskeligheder, som SMV har konstateret i deres adgang til offentlige indkøb, understregede således, at den væsentligste forudsætning for at lette SMV's adgang til offentlige indkøb ikke er lovændringer i direktiverne om offentlige indkøb, men snarere en ændring af de ordregivende myndigheders indkøbskultur.

En øget inddragelse af SMV i offentlige indkøb vil resultere i en øget konkurrence om offentlige kontrakter og dermed give de ordregivende myndigheder bedre nytteværdi for pengene. Herudover vil en mere konkurrencepræget og gennemsigtig praksis i forbindelse med offentlige indkøb gøre det muligt for SMV at frigøre deres potentiale for vækst og innovation med en positiv indvirkning for den europæiske økonomi.

Formålet med dette dokument er derfor dobbelt: 1) det giver vejledning til medlemsstaterne og deres ordregivende myndigheder om, hvordan de kan anvende EU's lovrammer på en måde, som letter SMV's deltagelse i kontrakttildelingsprocedurer, og 2) det sætter fokus på nationale regler og national praksis, som øger SMV's adgang til offentlige kontrakter. Disse elementer, som for første gang er samlet i én "kodeks", vil blive ansueliggjort af forskellige medlemsstaters nyttige erfaringer.

Denne "kodeks for bedste praksis" tager udgangspunkt i de væsentligste vanskeligheder, som SMV og deres repræsentanter faktisk har konstateret og rapporteret, og gør medlemsstaterne og deres ordregivende myndigheder opmærksom på mulige løsninger til at afhjælpe disse vanskeligheder under følgende overskrifter/grupper:

- Løsning af problemer angående kontraktens størrelse
- Sikring af adgang til relevante oplysninger
- Forbedring af de udleverede oplysningers kvalitet og forståelighed
- Fastlæggelse af kvalifikationsniveauer og finansielle krav, som står i et rimeligt forhold til kontraktsgenstanden
- Lempelse af den administrative byrde
- Opprioritering af nytteværdi for pengene snarere end pris
- Tildeling af tilstrækkelig tid til at udarbejde tilbud

- Sikring af rettidige betalinger

Denne "kodeks for bedste praksis" vil derfor hjælpe de offentlige myndigheder med at udvikle "strategier", "programmer" eller "handlingsplaner" med det specifikke formål at lette SMV's adgang til offentlige kontrakter.

Denne kodeks for bedste praksis er et vejledende dokument fra Kommissionens tjenestegrene og kan ikke på nogen måde betragtes som bindende for denne institution. Det bør også bemærkes, at kodeksen er underlagt udviklingen i de relevante lovrammer og praksis på nationalt plan og EU-plan.

Indledning

Medlemsstaternes marked for offentlige indkøb løb i 2006 op i ca. 1 800 mia. EUR, hvilket svarer til 16 % af EU's BNP¹. Formålet med EU-direktiverne om offentlige indkøb ("udbudsdirektiverne")² er at åbne markedet for offentlige indkøb for alle økonomiske aktører, uanset størrelse. Der bør imidlertid lægges særlig vægt på at sikre små og mellemstore virksomheder³ (SMV) adgang til disse markeder: SMV betragtes generelt som ryggraden i EU's økonomi, og for at udnytte deres potentiale for beskæftigelse, vækst og innovation bedst muligt bør SMV's adgang til offentlige indkøbsmarkeder lettes. På grundlag af en anmodning herom fra Rådet (konkurrenceevne)⁴ har Kommissionen foretaget en yderligere analyse baseret på en økonomisk undersøgelse og en omfattende høring af interessenter.

Økonomisk analyse

I en undersøgelse udført på Europa-Kommissionens vegne i 2007 skønnes det, at SMV's værdimæssige andel af offentlige indkøb over EU-tærskelbeløbene i 2005 var 42 %, hvilket svarer til 64 % af det samlede antal kontrakter⁵. Disse tal vedrører helt klart kun offentlige kontrakter over tærskelbeløbene i udbudsdirektiverne, og der tages ikke hensyn til underentrepriser – uanset disses omfang – som måtte være tildelt SMV.

Mens de mellemstore virksomheders samlede værdimæssige andel af offentlige indkøbskontrakter over EU-tærskelbeløbene er meget positiv i forhold til deres betydning for økonomien, fremgår det imidlertid af analysen, at situationen er meget forskellig fra medlemsstat til medlemsstat: SMV's andel af offentlige indkøb over EU-tærskelbeløbene spænder fra 78 % og 77 % i Slovenien og Slovakiet til 35 % og 31 % i Frankrig og Det Forenede Kongerige⁶. Selv om sådanne forskelle til dels kan forklares ved den forholdsvis store andel, som store virksomheder tegner sig for i visse medlemsstater, fremgår det af en sammenligning mellem henholdsvis SMV's samlede omsætning i EU's økonomi som helhed (58 %) og værdien af offentlige kontrakter over EU-tærskelbeløbene, der tildeles til SMV som hovedkontrahenter (42 %), at der stadig er mulighed for forbedringer.

Høring af interessenter

Interessenter, som i forbindelse med opstillingen af denne kodeks for bedste praksis blev hørt om de vanskeligheder, som SMV har konstateret i deres adgang til offentlige indkøb, understregede, at den væsentligste forudsætning for at lette SMV's adgang til offentlige indkøb ikke er lovændringer i udbudsdirektiverne, men snarere en ændring af de ordregivende

¹ Disse skøn var baseret på data for nationalregnskaber fra nationale statistiske kontorer til Eurostat og for forsyningssektoren fra årsberetninger og andre kilder.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (30.4.2004) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (30.4.2004).

³ I dette dokument anvendes betegnelsen SMV som defineret i Kommissionens henstilling 2003/361/EF, offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende L 124 af 20.5.2003, s. 36.

⁴ Se Rådets pressemeddelelse 6964/06 (Presse 65), s. 10.

⁵ "Evaluation of of SME Access to Public Procurement Markets in the EU", endelig rapport udarbejdet af GHK og Technopolis, findes på:

http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/public_procurement.htm

⁶ Se s. 48 i den rapport, der er nævnt i fodnote 5.

myndigheders indkøbskultur. I denne forbindelse har interessenterne rapporteret følgende væsentligste vanskeligheder⁷:

- problemer med at få oplysninger (da de ikke er i stand til at afsætte tilstrækkelige ressourcer til informationsindsamling)
- manglende viden om udbudsprocedurer
- alt for stor administrativ byrde
- kontrakternes store størrelse
- for lidt tid til at udarbejde tilbud
- omkostningerne ved at udarbejde tilbuddene (da mange omkostninger er faste, opstår der uforholdsmæssigt store omkostninger for SMV i forhold til større virksomheder)
- uforholdsmæssigt store krav til kvalifikationsniveauer og certificering
- for vidtgående krav om finansielle garantier
- forskelsbehandling af udenlandske tilbudsgivere/favorisering af lokale eller nationale virksomheder⁸
- fremfindning af samarbejdspartnere i udlandet
- forsinket betaling fra ordregivende myndigheders side.

Dette fører til den konklusion, at der er behov for at udvikle en mere SMV-venlig strategi i forbindelse med offentlige indkøb blandt ordregivende myndigheder ved at fremme de muligheder, som udbudsdirektiverne giver for at lette SMV's adgang til at deltage i udbud om offentlige indkøb, og ved at øge kendskabet til den relevante bedste praksis i medlemsstaterne. Selv om EF-lovgivningen om offentlige indkøb sikrer, at markeder åbnes for alle økonomiske aktører, uden sondring mellem SMV og andre typer økonomiske aktører, findes der visse bestemmelser af særlig betydning for SMV, fordi de løser problemer, som alene eller overvejende rammer SMV. Desuden giver visse regler og former for praksis i medlemsstaterne yderligere eller mere specifikke løsninger på dette område.

Formålet med og indholdet af "kodeksen for bedste praksis"

På denne baggrund er **formålet med dette dokument** dobbelt: det giver vejledning til medlemsstaternes ordregivende myndigheder⁹ om, hvordan de kan anvende EU's lovrammer

⁷ Se navnlig den i fodnote 5 nævnte rapport, den sammenfattende rapport om den offentlige høring om Small Business Act, der blev afsluttet den 30. marts 2008, og som findes på http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/sba_consultation_report_final.pdf, og undersøgelsen gennemført af European Network for SME Research (ENSR) i 1999, der findes på http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/analysis/doc/ensr_6th_report_en.pdf, og de specifikke bidrag fra europæiske erhvervsorganisationer såsom UEAPME og BusinessEurope, som findes på deres respektive websteder.

⁸ De problemer, som SMV i givet fald oplever med hensyn til forskelsbehandling på grundlag af nationalitet til fordel for lokale eller nationale virksomheder, vedrører klare overtrædelser af EF-lovgivningen om offentlige indkøb. Som sådanne skal disse tilsidesættelser behandles inden for rammerne af klagemulighederne i henhold til direktiv 89/665/EØF og direktiv 92/13/EØF eller, med hensyn til tildelingen af kontrakter, som ikke eller kun delvis er omfattet af udbudsdirektiverne, på baggrund af EF-traktatens regler og principper. Med hensyn til sidstnævnte vedtog og offentliggjorde Kommissionen i 2006 en fortolkningsmeddelelse om den fællesskabsret, der finder anvendelse på tildelingen af kontrakter, som ikke eller kun delvis er omfattet af udbudsdirektiverne (se EUT C 179 af 1.8.2006, s. 2).

⁹ I dette dokument omfatter "ordregivende myndighed" både ordregivende myndigheder som omhandlet i artikel 1, stk. 9, i direktiv 2004/18/EF og ordregivere som omhandlet i artikel 2 i direktiv 2004/17/EF.

på en måde, som gør det muligt for SMV at deltage i kontrakttildelingsprocedurer, og det sætter fokus på en række nationale regler og national praksis, som letter SMV's adgang til offentlige kontrakter. Disse regler og denne praksis, som for første gang er samlet i én "kodeks", vil blive anskueliggjort af forskellige medlemsstaters nyttige erfaringer¹⁰.

Hidtil er det imidlertid kun nogle få medlemsstater, der har vedtaget og gennemført en "strategi", et "program" eller en "handlingsplan" for hele landet med det specifikke mål at øge SMV's adgang til offentlige kontrakter. Dette forklarer, hvorfor kun få medlemsstater har rapporteret om et samlet sæt initiativer på dette område, mens langt størstedelen af medlemsstaterne kun rapporterede sporadiske eller begrænsede specifikke foranstaltninger i de senere år. En sådan situation øger behovet for at styrke udvekslingen af praksis mellem medlemsstaternes planlægningsafdelinger og gøre mere for at dele tidligere erfaringer med alle interessenter¹¹.

I denne "kodeks for bedste praksis" behandles mulige løsninger på de væsentligste vanskeligheder, som SMV og deres repræsentanter har konstateret og rapporteret¹², under følgende overskrifter/grupper:

- Løsning af problemer angående kontraktens størrelse
- Sikring af adgang til relevante oplysninger
- Forbedring af de udleverede oplysningers kvalitet og anskuelighed
- Fastlæggelse af kvalifikationsniveauer og finansielle krav, som står i et rimeligt forhold til kontraktsgenstanden
- Lempelse af den administrative byrde
- Opprioritering af nytteværdi for pengene snarere end pris
- Tildeling af tilstrækkelig tid til at udarbejde tilbud
- Sikring af rettidige betalinger

Sammen med de andre aktioner, der er nævnt i Kommissionens meddelelse om "en Small Business Act for Europa", er denne kodeks for bedste praksis derfor en operationel reaktion på opfordringen fra Rådet (konkurrenceevne) til Kommissionen.

1. LØSNING AF PROBLEMER ANGÅENDE KONTRAKTERS STØRRELSE

SMV, der er interesseret i offentlige kontrakter, klager ofte over, at de faktisk er udelukket fra offentlige indkøbskontrakter, blot fordi de ikke har kapacitet til at afgive tilbud på hele

¹⁰ Omtalen af medlemsstaternes regler og praksis skal på ingen måde betragtes som en godkendelse fra Kommissionens side af hver eneste detalje i de regler og den praksis, der er tale om. Omtalen af medlemsstaternes regler og praksis er fremstillet, således som Kommissionens tjenestegrene har forstået dem. Da sidstnævnte hovedsagelig er indsamlet gennem svar på spørgeskemaer rettet til repræsentanter for ordregivende myndigheder og leverandører, kan Kommissionen ikke garantere, at hver og en af de pågældende foranstaltninger, som fastsat i national lovgivning og gennemført af nationale myndigheder, er i fuld overensstemmelse med EF-lovgivningen om offentlige indkøb. Desuden fremgår det af bidrag, der er modtaget fra interessenter, at selv om der findes lignende regler og praksis i en række medlemsstater, har disse regler og denne praksis for en stor dels vedkommende forskellige træk, som ikke fuldt ud kunne afspejles i det, der bør forblive en vejledende "kodeks for praksis".

¹¹ For at dette kan ske vil Kommissionen yderligere tilskynde til, at der indsamles og udveksles praksis gennem Public Procurement Network (PPN), der er et samarbejdsnetværk mellem medlemsstaternes håndhævende myndigheder, som er udvidet til at omfatte en række andre europæiske lande (www.publicprocurementnetwork.org).

¹² Se fodnote 5.

kontrakten. Selv om kendetegnene ved en stor kontrakt kan begrunde, at den tildeles en enkelt kontrahent, kan nedenstående muligheder altid overvejes af store ordregivende myndigheder, herunder centrale indkøbsorganer.

1.1. Opdeling af kontrakter på delkontrakter

Udbudsdirektiverne gør det muligt at tildele kontrakter i form af separate delkontrakter¹³. Opdelingen af offentlige indkøbskontrakter på delkontrakter **letter klart adgangen for SMV, både kvantitativt** (delkontrakternes størrelse svarer i givet fald bedre til SMV'ens produktionskapacitet) og **kvalitativt** (delkontrakternes indhold svarer i givet fald i højere grad til den sektor, som SMV'en har specialiseret sig inden for). Desuden betyder opdelingen af kontrakter på delkontrakter og dermed den yderligere åbning af SMV's mulighed for at deltage, at konkurrencen udvides, hvilket er en fordel for de ordregivende myndigheder under forudsætning af, at dette er hensigtsmæssigt og muligt i lyset af de respektive bygge- og anlægsarbejder, vareindkøb og tjenesteydelser.

På baggrund heraf bør de ordregivende myndigheder være opmærksomme på, at selv om de har lov til at begrænse antallet af delkontrakter, som tilbudsgiverne kan afgive tilbud på, må de ikke udnytte denne mulighed på en måde, som vil forringe vilkårene for loyal konkurrence¹⁴. Med **muligheden for at afgive tilbud på et ubegrænset antal delkontrakter** opnås desuden den fordel, at hovedentreprenører ikke afholdes fra at deltage, og virksomhedernes vækst ikke modvirkes.

Følgende nationale bestemmelser og national praksis skal nævnes i denne forbindelse:

National lovgivning

Efter østrigsk lovgivning **kan de ordregivende myndigheder frit vælge at tildele en samlet kontrakt eller opdele den på en række delkontrakter**. De skal tage hensyn til økonomiske og tekniske aspekter, når de træffer en sådan beslutning.

I Frankrig **tildeles kontrakter som hovedregel i form af separate delkontrakter** for at opnå størst mulig konkurrence. **De ordregivende myndigheder kan imidlertid frit vælge at tildele samlede kontrakter**, hvis de finder, at en opdeling på delkontrakter i det givne tilfælde vil begrænse konkurrencen eller risikere at gøre gennemførelsen af kontrakten teknisk vanskelig eller kostbar, eller hvis den ordregivende myndighed ikke vil være i stand til at sikre koordineringen af kontraktens udførelse.

Indsatsen for at fremme en opdeling af kontrakter på delkontrakter ledsages i nogle medlemsstater (Ungarn, Rumænien) af bestemmelser i den nationale lovgivning, hvorefter **udvælgelseskriterierne skal hænge sammen med og stå i forhold til de enkelte delkontrakter** og ikke alle delkontraktens samlede værdi.

Praksis

Som i andre medlemsstater er det i Irland praksis for mange ordregivende myndigheder, når de offentliggør store bygge- og anlægskontrakter, med hensyn til nogle af de specialiserede

¹³ Artikel 9, stk. 5, i direktiv 2004/18/EF og artikel 17, stk. 6, litra a), i direktiv 2004/17/EF.

¹⁴ Desuden skal de ordregivende myndigheder tage hensyn til den samlede anslåede værdi af alle delkontrakter ved fastlæggelsen af, hvilke offentliggørelseskrav der skal overholdes, og hvilken procedure der skal følges.

aspekter (kontrakter vedrørende el-tjenester, mekaniske tjenester, specialmontering osv.) at offentliggøre og tildele kontrakter særskilt til økonomiske aktører, som skal arbejde sammen med den økonomiske aktør, der har fået tildelt kontrakten på at koordinere hele projektet. Denne praksis letter SMV's deltagelse samtidig med, at den ordregivende myndighed ikke behøver at påtage sig de udfordringer, der er forbundet med at koordinere udførelsen af forskellige delkontrakter.

I Litauen foretager kontoret for offentlige indkøb en forhåndsanalyse af udbudsbekendtgørelser af kontrakter, inden de sendes til offentliggørelse i TED-databasen, og som led i denne analyse anbefaler kontoret den ordregivende myndighed at overveje at opdele kontrakten på delkontrakter.

1.2. Udnyttelse af økonomiske aktørers mulighed for at slutte sig sammen og basere sig på deres samlede økonomiske og finansielle formåen og tekniske formåen

Udbudsdirektiverne¹⁵ gør det muligt for en økonomisk aktør at **basere sig på andre virksomheders økonomiske og finansielle formåen og tekniske formåen**, uanset den juridiske karakter af forbindelserne mellem aktøren selv og disse virksomheder, for at bevise, at han opfylder de krav til formåen, som stilles af den ordregivende myndighed. Den økonomiske aktør skal dog godtgøre, at han råder over de ressourcer, der er nødvendige for kontraktens udførelse.

Med hensyn til sammenslutninger af økonomiske aktører fremgår det nu klart af udbudsdirektiverne, at **sammenslutningen kan basere sig på alle sammenslutningens deltageres formåen**. Derudover **kan sammenslutningen også basere sig på andre enheders formåen, selv om de ikke indgår i sammenslutningen**.

De ordregivende myndigheder skal i henhold til fællesskabsretten acceptere disse former for samarbejde mellem SMV. For at fremme størst mulig konkurrence er det hensigtsmæssigt, at de ordregivende myndigheder **gør opmærksom på denne mulighed i udbudsbekendtgørelsen**.

Da det tager tid at etablere disse former for samarbejde mellem SMV, bør de ordregivende myndigheder endvidere udnytte muligheden for at forberede markedet på fremtidige indkøb ved at offentliggøre **forhåndsmeddelelser**, som **giver de økonomiske aktører tilstrækkelig tid til at udarbejde et fælles tilbud**.

Alle disse bestemmelser og denne praksis gør det klart **lettere at etablere sammenslutninger af uafhængige SMV** som tilbudsgivere eller ansøgere i forbindelse med store offentlige indkøbskontrakter, navnlig i tilfælde af komplekse kontrakter, hvor der kræves mange forskellige kvalifikationer.

Følgende national praksis skal nævnes i denne forbindelse:

Praksis

SMV har let adgang til rådgivning og støtte fra medlemmerne af netværket **Enterprise Europe Network (EEN)**, der er placeret i medlemsstaterne. EEN, der blev lanceret i 2008,

¹⁵ Artikel 47, stk. 2 og 3, artikel 48, stk. 3 og 4, og artikel 52, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2004/18/EF og artikel 53, stk. 4 og 5, og artikel 54, stk. 5 og 6, i direktiv 2004/17/EF.

tilbyder virksomheder i hele Europa støtte og rådgivning og hjælper dem med at udnytte mulighederne i Den Europæiske Union bedst muligt. Dets tjenester har særligt sigte på SMV, men er også tilgængelige for alle virksomheder, forskningscentre og universiteter i hele Europa. Det yder information om EU-lovgivning, **hjælper med at finde forretningspartnere**, tilbyder muligheder for at deltage i innovationsnetværk og yder information om finansieringsmuligheder (se: http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/index_en.htm).

1.3. Anvendelse af muligheden for at indgå rammeaftaler med flere økonomiske aktører og ikke blot med en enkelt leverandør

Procedurerne for offentlige indkøb giver de ordregivende myndigheder mulighed for at indgå en **rammeaftale med flere økonomiske aktører**¹⁶ og foranstalte "**miniudbud**" for rammeaftalparterne, efterhånden som de faktiske indkøbsbehov opstår for den ordregivende myndighed. I forhold til en traditionel udbudsordning, hvor en ordregivende myndighed søger en enkelt leverandør, som kan levere alle varerne i en given periode, hvilket kan favorisere større virksomheder, kan den førstnævnte mulighed give SMV en chance for at konkurrere om kontrakter, som de er i stand til at udføre. Dette er navnlig tilfældet, når en rammeaftale omfatter et stort antal økonomiske aktører og selv er opdelt på delaftaler, eller når kontrakter på grundlag af sådanne rammeaftaler tildes i form af delaftaler.

Under alle omstændigheder skal de ordregivende myndigheder sikre, navnlig gennem forholdsmæssige udvælgelseskriterier, at SMV, som ofte finder, at en rammeaftales omfang udelukker deres deltagelse, og at udbudsproceduren er mere kompleks og langvarig, ikke afskrækkes fra at deltage.

Følgende national praksis skal nævnes i denne forbindelse:

Praksis

I Rumænien har man forsøgt at sikre, at processen med at blive omfattet af en rammeaftale med flere økonomiske aktører er forholdsmæssig, ved at udarbejde en vejledning, hvoraf det fremgår, at de **minimumskriterier for egnethed**, der kræves ved tildelingen af en rammeaftale, **skal hænge sammen med og stå i forhold til den største kontrakt, der skal indgås, og ikke det samlede beløb af de kontrakter, der er planlagt til hele rammeaftalens varighed.**

I Det Forenede Kongerige er der udarbejdet retningslinjer, hvori det anbefales de ordregivende myndigheder, selv hvis de har indgået en rammeaftale, at overveje, hvordan det bedste forhold mellem kvalitet og pris kan opnås, herunder muligheden for indkøb uden for rammeaftalen¹⁷, i følgende situationer:

- kortsigtede markedsforhold (f.eks. et uventet fald i prisen på et bestemt produkt) betyder, at de ordregivende myndigheder kunne opnå bedre nytteværdi
- innovative varer eller løsninger er ikke repræsenteret i de eksisterende rammeaftaler.

I Tyskland viser erfaringen, at SMV er godt repræsenteret i rammeaftaler, som anvendes til at

¹⁶ Artikel 32 i direktiv 2004/18/EF og artikel 14 og artikel 40, stk. 3, litra i), i direktiv 2004/17/EF.

¹⁷ Under forbehold af bestemmelserne i den pågældende rammeaftale og om nødvendigt efter en anden udbudsprocedure.

dække ordregivende myndigheders løbende behov for mindre tjenesteydelser og leverancer (f.eks. trykning).

I et casestudy fra Det Forenede Kongerige anskueliggøres, hvordan man indgik en rammeaftale for leverandører af kontormøbler, som omfattede små og store virksomheder. Store møbelleverandører var i stand til at opnå stordriftsfordele i forbindelse med standardkontormøbler, og SMV var i stand til at udvise fleksibilitet med hensyn til at opfylde krav om særlige produkter, f.eks. receptions- og mødelokalemøbler samt specialiserede siddeløsninger. Sidstnævnte produkter er typisk specificeret til en højere standard og varierer fra ordre til ordre. På denne måde opnåede den ordregivende myndighed nytteværdi for pengene i forbindelse med både standard- og specialmøbler.

1.4. Tydeliggørelse af mulighederne for underentreprise og sikring af lige vilkår for underentreprenører

Det er klart den optimale situation for økonomiske aktører selv at vinde kontrakter, da mulighederne for at få underentrepriser af de økonomiske aktører normalt anses for at give mindre indtjening. I forbindelse med store kontrakter, hvor SMV ikke er i stand til at være hovedkontrahent eller afgive fælles tilbud sammen med andre SMV, kan underentreprise stadig give dem gode muligheder, navnlig når SMV kan tilføre merværdi i form af specialiserede eller innovative produkter eller tjenesteydelser.

Følgende national praksis skal nævnes i denne forbindelse:

Praksis

I Det Forenede Kongerige anbefales de ordregivende myndigheder at tydeliggøre mulighederne for underentreprise for SMV. De ordregivende myndigheder opfordres til at sikre synlighed i forsyningskæden ved at træffe en række foranstaltninger, f.eks.:

- offentliggørelse på den ordregivende myndigheds websted af navnene på de virksomheder, der fungerer som hovedkontrahenter, og oplysninger om tildelte og kommende kontrakter
- de ordregivende myndigheder tilskyndes til, hvis det er hensigtsmæssigt, at anmode deres hovedleverandører om at godtgøre deres resultater med hensyn til at opnå nytteværdi for pengene gennem en effektiv udnyttelse af deres forsyningskæde, herunder hvordan SMV kan få adgang til deres muligheder for underentreprise.

Desuden kan de ordregivende myndigheder, under hensyntagen til national lovgivning, i de kontrakter, som de indgår, medtage en bestemmelse, hvorefter hovedkontrahenterne ikke må behandle deres underentreprenører på mindre favorable vilkår end dem, der er aftalt mellem den ordregivende myndighed og hovedkontrahenten.

Følgende nationale bestemmelser skal nævnes i denne forbindelse:

National lovgivning

Efter tysk lovgivning skal den ordregivende myndighed fastsætte i dokumentationen, at den **valgte tilbudsgiver ikke må indføre mindre favorable vilkår for sine underentreprenører** end de vilkår, der er aftalt mellem ham og den ordregivende myndighed, navnlig med hensyn til betalingsbetingelserne.

2. SIKRING AF ADGANG TIL RELEVANTE OPLYSNINGER

Sikring af let adgang til alle relevante oplysninger om forretningsmuligheder i forbindelse med offentlige indkøb er af væsentlig betydning for SMV.

2.1. Forbedringer ved hjælp af elektroniske indkøb

Elektroniske indkøb fremmer konkurrencen, da der hermed er lettere adgang til de relevante oplysninger om forretningsmulighederne. Det kan navnlig være nyttigt for SMV, idet det giver mulighed for **billig og hurtig kommunikation**, f.eks. downloading af udbudsmateriale og eventuelle supplerende dokumenter, uden at det medfører kopierings- eller forsendelsesomkostninger. De særlige bestemmelser i udbudsdirektiverne, der vedrører elektroniske indkøb, indeholder de nødvendige retlige rammer for transaktioner på dette forholdsvis nye område¹⁸.

Alle medlemsstaterne har indført eller planlægger at indføre nationale websteder for offentlige indkøb, der indeholder en række elementer, som fremmer elektroniske indkøb. Selv om det er muligt i alle medlemsstater at søge efter udbudsbekendtgørelser via webportaler, er det som følge af antallet af sådanne webportaler, der anvendes af det offentlige og af regionale og lokale myndigheder, vanskeligt for tilbudsgiverne at bevare et overblik. Desuden er disse webportalers nytte i praksis meget varierende (mulighed for virksomheder for at oprette en profil og modtage besked om relevante forretningsmuligheder, downloade udbudsmateriale direkte og indsende tilbud elektronisk osv.).

Uden at det berører de aktioner, der er nævnt i Kommissionens meddelelse om en Small Business Act for Europa, kunne følgende muligheder videreudvikles:

- offentliggørelse af udbudsbekendtgørelser online
- anvendelse af **ét centraliseret websted**, navnlig i føderale eller store lande
- **gratis adgang** til bekendtgørelserne
- multifunktionel søgemaskine
- mulighed for virksomheder for at oprette en profil og modtage besked om relevante forretningsmuligheder
- **direkte downloading** af udbudsbekendtgørelser og ledsagende dokumentation
- **elektronisk udbudsfacilitet**, som gør det muligt for de ordregivende myndigheder at modtage tilbud elektronisk i overensstemmelse med kravene i udbudsdirektiverne med hensyn til integriteten af oplysninger, fortrolighed, passende adgang osv.

Det skal bemærkes, at nogle medlemsstater overvejer muligheden for at **gøre deres websteder tilgængelige på andre fællesskabsprog** for at give bedre og direkte adgang for tilbudsgivere fra andre medlemsstater. Sådanne foranstaltninger vil i vidt omfang fremme indkøb på tværs af grænserne.

Følgende national praksis skal nævnes i denne forbindelse:

¹⁸ Artikel 1, stk. 7 og 13, artikel 33, artikel 42, stk. 1, 4 og 5, og artikel 54 i direktiv 2004/18/EF. Artikel 1, stk. 5, 6 og 12, artikel 15, artikel 48, stk. 1, 4 og 5, og artikel 56 i direktiv 2004/17/EF.

Praksis

I Letland offentliggøres alle bekendtgørelser om offentlige udbud på **én webportal**, hvortil der er **gratis** adgang, og som tilbyder en **daglig nyhedstjeneste**.

I Estland er der ét register over offentlige indkøb for alle udbudsbekendtgørelser, som er det **eneste offentliggørelsesmedium** på nationalt plan.

Litauen anvender også én webportal til alle udbudsbekendtgørelser, hvilket giver mulighed for **søgning på baggrund af en lang række kriterier** samt brugergrænseflader, der er tilgængelige på litauisk og engelsk.

2.2. Informationscentre

Individuel bistand kan være meget nyttig for SMV.

På europæisk plan har SMV let adgang til rådgivning og støtte fra medlemmerne af **Enterprise Europe Network (EEN)**, beskrevet ovenfor på s. 8.

På nationalt plan skal følgende praksis nævnes i denne forbindelse:

Praksis

Mange medlemsstater (f.eks. Tyskland, Irland og Litauen) har oprettet informationscentre, som giver generel information om lovgivningen om offentlige indkøb og information om tildelingsprocedurer samt tilbyder rådgivning og uddannelse. I Tyskland har de forskellige delstater informationscentre på udbudsområdet ("Auftragsberatungsstellen"), som tilbyder økonomiske aktører og ordregivende myndigheder informations- og rådgivningstjenester samt uddannelse inden for lovgivningen om offentlige indkøb.

Bulgarien har telefonlinjer, hvor det er muligt at rådføre sig med eksperter fra det nationale agentur for offentlige indkøb om de forskellige muligheder, som findes i forbindelse med det nationale websted for offentlige indkøb, udfyldelse og fremsendelse af bekendtgørelser, lovgivningen og de problemer, som ordregivende myndigheder og økonomiske aktører støder på ved anvendelsen af den pågældende lovgivning. I 2006 blev der modtaget over 2 500 telefonopkald. Spørgsmålene fra virksomheder vedrørte navnlig de dokumenter, som de skulle forelægge, tilbuds- og opfyldelsesgarantierne samt mulighederne for at klage over de ordregivende myndigheders beslutninger.

I Italien er det centrale indkøbsorgan (CONSIP) i færd med at udvikle et projekt kaldet "Sportelli in rete", som tager sigte på i samarbejde med partnere at oprette lokale tjenester og strukturer, som hjælper virksomheder, navnlig SMV, med at øge deres deltagelse i tildelingsprocedurer og forbedre deres kendskab til elektroniske indkøbsværktøjer.

2.3 Feedback til tilbudsgivere

Ud over at sikre en let adgang til alle relevante oplysninger om forretningsmuligheder er det også vigtigt at give feedback til de økonomiske aktører, der har deltaget i en tildelingsprocedure. For at forberede sig på fremtidige tilbud er det meget nyttigt for en tilbudsgiver at se, hvilke aspekter af tilbuddet den ordregivende myndighed fandt stærke, og hvori svaghederne bestod.

Som en anvendelse af princippet om gennemsigtighed er forpligtelsen til at give feedback til tilbudsgivere også sikret i udbudsdirektiverne¹⁹.

3. FORBEDRING AF DE UDLEVEREDE OPLYSNINGERS KVALITET OG ANSKUELIGHED

3.1. Uddannelse og vejledning for ordregivende myndigheder

Manglen på tilstrækkelige, relevante og klare oplysninger betyder, at det ikke er let for de økonomiske aktører at **forstå den ordregivende myndigheds behov** og formulere det rigtige tilbud. Dette bør afhjælpes gennem **uddannelse og vejledning for ordregivende myndigheder/enheder ved at sætte fokus på SMV's situation** og på, hvordan man udformer en tildelingsprocedure på en måde, som sikrer, at SMV kan deltage på lige fod med store virksomheder. På grundlag af de forskellige høringer, der gennemførtes i forbindelse med opstillingen af denne kodeks for bedste praksis, og som førte til den konklusion, at en **ændring af de ordregivende myndigheders indkøbskultur** er en forudsætning for at lette SMV's adgang til offentlige indkøb, fremgår det, at der kan gøres meget for at forbedre SMV's deltagelse i kontrakttildelingsprocedurer gennem øget **professionalisme på udbudsområdet**.

Blandt de spørgsmål, som det kunne være hensigtsmæssigt at tage op i denne forbindelse, er ikke blot, hvordan den eksisterende lovgivning kan anvendes på en måde, som sikrer, at SMV kan deltage i tildelingsprocedurer på lige fod med store virksomheder, men også forvaltningsspørgsmål, f.eks. hvordan man håndterer mere komplekse udbudsprocedurer og kontraktlige forbindelser, når kontrakter opdeles på delkontrakter.

Følgende national praksis skal nævnes i denne forbindelse:

Praksis

I Østrig har det centrale indkøbsorgan etableret et "indkøbskompetencecenter", som yder bistand til ordregivende myndigheder ved udarbejdelsen af udbud. Dette center samler også erfaringer ved kontakten til SMV.

I Irland skal de offentlige organer nu i henhold til den nationale politiske ramme for offentlige indkøb anlægge en mere innovativ tilgang til indkøb af varer og tjenesteydelser. Hovedformålet med den politiske ramme fra 2005 er at fremme en strategisk og professionel tilgang til den offentlige indkøbsfunktion, som indebærer, at den nødvendige kapacitet og ekspertise opbygges internt hos de ordregivende myndigheder. For at fremme det niveau af kompetence og professionalisme, der kræves for at gennemføre den politiske ramme for offentlige indkøb, støtter NPPPU et **MBS-kursus på ph.d.-niveau inden for strategisk indkøb** ved Dublin City University Business School, som begyndte i september 2006. Derudover har Institute of Public Administration, en offentlig undervisnings- og uddannelsesinstitution, indført et nyt certifikat inden for strategisk indkøb. I 2005/2006 deltog **60 embedsmænd fra 40 organisationer** i kurser inden for fælles indkøbsplanlægning.

I Nederlandene har Økonomiministeriet oprettet et specialiseret organ, **PianoO**, som forsøger at hjælpe offentlige myndigheder med at blive mere professionelle i deres indkøb. Organet har et websted, som indeholder nyttige og ajourførte oplysninger om lovgivning og praksis vedrørende offentlige indkøb, letter udvekslingen af bedste praksis mellem ordregivende

¹⁹ Se artikel 41 i direktiv 2004/18/EF og artikel 49 i direktiv 2004/17/EF.

myndigheder og tilrettelægger regelmæssige seminarer for indkøbsmyndigheder.

To eksempler på vejledninger for ordregivende myndigheder, som specifikt tager sigte på at lette SMV's adgang til offentlige indkøbskontrakter, findes på (se fodnote 10): http://www.ogc.gov.uk/documents/CP0083_Small_supplier_better_value.pdf og http://www.bercy.gouv.fr/directions_services/daj/oeap/publications/documents_ateliers/pme_commande_publique/acces_guide.htm

3.2. Uddannelse og vejledning for SMV ved udarbejdelsen af deres tilbud

SMV har normalt ikke en omfattende eller specialiseret administrativ kapacitet med et indgående kendskab til sprogbrugen og procedurerne i forbindelse med offentlige indkøb. De er tilbøjelige til at opleve større vanskeligheder end store virksomheder, når de søger efter relevante forretningsmuligheder og udarbejder tilbud. De fleste medlemsstater tilrettelægger konferencer, seminarer og kursusforløb og har oprettet en helpdeskfunktion. Der synes imidlertid at være behov for yderligere at fremme og udvikle ad hoc-rådgivning og -uddannelse på dette område for virksomhederne, herunder SMV.

Følgende national praksis skal nævnes i denne forbindelse:

Praksis

I Frankrig er der offentliggjort en detaljeret praktisk vejledning for SMV om, hvordan de bedre kan udnytte de muligheder, som det offentlige indkøb marked giver ("Guide pratique pour la réponse des PME à la commande publique" <http://www.pme.gouv.fr/essentiel/vieentreprise/guidepratique-050208.pdf>). Den giver vejledning til SMV om, hvordan de kan få adgang til oplysninger om forretningsmuligheder, hvordan de kan blive fortrolige med det relevante regelsæt, hvordan de ordregivende myndigheders reelle behov skal forstås på grundlag af det offentliggjorte udbudsmateriale, hvordan de kan vurdere, om de har kapacitet til faktisk at gennemføre kontrakten, og hvordan de kan fastlægge en tilbudsstrategi.

I Østrig har det centrale indkøbsorgan udarbejdet en tjekliste, som kan anvendes og offentliggøres som et bilag til udbudsbekendtgørelser, der er relevante for SMV, og som tager sigte på at forhindre de mest almindelige fejl, som SMV begår, når de indsender et tilbud.

Det Forenede Kongerige har udviklet et SMV-kursusprogram, som blev gennemført for over 3 000 SMV og 820 ordregivende myndigheder på regionalt plan i 2005-2006. Formålet med dette kursus var at give SMV den viden, der kræves for at afgive tilbud på offentlige kontrakter, og øge de ordregivende myndigheders bevidsthed om de hindringer, som SMV står over for. Efter det positive resultat af dette kursus har Det Forenede Kongerige for nylig udarbejdet et online-kursus for SMV med titlen "Winning the Contract". Det giver praktisk rådgivning for at hjælpe virksomheder med at få mere at vide om mulighederne i den offentlige sektor og indeholder en trin-for-trin-vejledning i tilbudsprocessen.

4. FASTLÆGGELSE AF KVALIFIKATIONSNIVEAUER OG FINANSIELLE KRAV, SOM STÅR I ET RIMELIGT FORHOLD TIL KONTRAKTSGENSTANDEN

4.1. Sikring af, at udvælgelseskriterierne er forholdsmæssige

EU's udbudsdirektiver bekræfter udtrykkeligt EF-Domstolens praksis, hvorefter kriterier for finansiel og økonomisk formåen og teknisk formåen skal **hænge sammen med og stå i forhold til kontraktens genstand**²⁰.

Det er af **central betydning for SMV** at sikre, at udvælgelseskriterierne er forholdsmæssige, da ordregivende myndigheder, der fastsætter alt for høje kriterier for formåen og egnethed, faktisk udelukker en stor del af SMV fra at deltage i udbudsprocedurer.

Der er mange mulige udvælgelseskriterier og forskellige dokumenter, der kan vælges som bevis for, at disse kriterier opfyldes. Det skal besluttes, hvilke kriterier der er **passende for den pågældende form for indkøb og værdien heraf**. Alle udvælgelseskriterier skal være klare, ikke-diskriminerende og stå i forhold til den pågældende kontrakt.

Med hensyn til teknisk og faglig formåen bør den ordregivende myndighed vælge udvælgelseskriterier, som gør det muligt for den at afgøre, om en tilbudsgiver har den formåen, der er nødvendig i forbindelse med den pågældende kontrakt, frem for tilbudsgivernes generelle formåen. Man bør imidlertid sørge for, at dette ikke i urimelig grad indskrænker feltet af ansøgere, der kan komme i betragtning.

Desuden bør udvælgelseskriterierne ikke være formuleret på en sådan måde, at de indskrænker konkurrencefeltet ved at vedrøre irrelevante spørgsmål. F.eks. er en bestemmelse om, at kun erfaring erhvervet i forbindelse med transaktioner med den offentlige sektor vil blive taget i betragtning, som sådan irrelevant og begrænser konkurrencen.

Følgende nationale bestemmelser og national praksis skal nævnes i denne forbindelse:

National lovgivning

I kontrakttildelingsprocedurer i Frankrig kan det blotte faktum, at en ansøger eller en tilbudsgiver ikke kan godtgøre at have udført kontrakter af samme art, i givet fald ikke være en grund til at eliminere ansøgeren eller tilbudsgiveren og fritager ikke den ordregivende myndighed fra at undersøge den pågældende ansøgers eller tilbudsgivers faglige, tekniske og finansielle formåen.

Praksis

I forbindelse med indkøb af lav værdi anbefales det i Det Forenede Kongerige, at de ordregivende myndigheder kun **anmoder om regnskaber for to år** eller, hvis disse ikke foreligger af objektive grunde (dvs. opstart osv.), andre relevante oplysninger, f.eks. driftsregnskaber.

I Letland anbefaler kontoret for indkøbskontrol de ordregivende myndigheder, at de i kvalifikationskriterierne vedrørende den erfaringer, der kræves af tilbudsgiveren, henviser til erfaringerne blandt tilbudsgiverens personale og ikke i virksomheden. Grunden hertil er, at sidstnævnte kriterium formentlig ikke vil sikre, at den ordregivende myndigheds formål med dette krav opfyldes, og det vil også mere sandsynligt udelukke nye SMV med højt kvalificerede personer.

Nytteværdien af denne praksis kan også anskueliggøres ved følgende eksempel fra Det

²⁰ Artikel 44, stk. 2, tredje afsnit, i direktiv 2004/18/EF.

Forenede Kongerige. I begyndelsen af 2002 opfordrede Det Forenede Kongeriges Small Business Service (SBS) flere virksomheder til at afgive tilbud på en toårig kontrakt til en værdi af 500 000 GBP pr. år vedrørende reklame-, markedsførings- og distributionsaktiviteter i forbindelse med et statsligt program. SBS modtog seks forslag, hvoraf et var fra en konsulentvirksomhed med seks ansatte. Denne virksomhed fik tildelt kontrakten, selv om det var en lille virksomhed, som først var blevet etableret det foregående år. SBS accepterede den dermed forbundne risiko på grund af den bedre servicekvalitet og det engagement, der lå til grund for den pågældende virksomheds tilbud. Udnyttelsen af det pågældende statslige program steg fra 33 % til 90 %, og antallet af hits pr. år nåede op på 30 000 over for et mål på 9 000. Dette er et eksempel på, at en lille virksomhed, som trækker på de tidligere erfaringer blandt ledende personligheder, er i stand til at tilbyde et innovationsniveau, som overstiger det, der normalt findes på det brede marked, sammen med det særlige personlige engagement og den service, der ofte er forbundet med sådanne virksomheder.

4.2. Udnyttelse af økonomiske aktørers og sammenslutninger af økonomiske aktørers mulighed for at bevise deres samlede økonomiske og finansielle formåen og tekniske formåen

Som allerede anført ovenfor (punkt 1.2) giver udbudsdirektiverne økonomiske aktører mulighed for at basere sig på andre virksomheders økonomiske og finansielle formået og tekniske formåen. Denne mulighed kan klart hjælpe SMV med at leve op til høje kvalifikationsniveauer og finansielle krav.

4.3. Kun krav om forholdsmæssige finansielle garantier

Krav om uforholdsmæssigt store finansielle garantier fra ordregivende myndigheders side (f.eks. bankgarantier til dækning af risici i forbindelse med tildelingsproceduren og udførelsen af en kontrakt, endog risici, som virksomheden ikke har indflydelse på) udgør en hindring for SMV's deltagelse i offentlige indkøb. Endvidere bør en **uberettiget og langvarig tilbageholdelse af økonomiske aktørers ressourcer** (f.eks. tilbudsgaranti) **undgås, og der bør tilskyndes til at nedbringe anvendelsen af finansielle garantier på grundlag af kontraktens udførelse**. Desuden kunne de ordregivende myndigheder overveje ikke at kræve finansielle garantier automatisk, men på grundlag af en risikovurdering.

Følgende nationale bestemmelser og national praksis skal nævnes i denne forbindelse:

National lovgivning

Efter belgisk lovgivning må tilbudsgarantiens beløb ikke overstige 1 % af indkøbskontraktens værdi, og opfyldelsesgarantiens beløb må ikke overstige 5 % af det nævnte indkøbs værdi. Endvidere frigives tilbudsgarantien med hensyn til de forbigåede ansøgere inden tre dage efter udløbet af klagefristen for den ordregivende myndigheds beslutning om kvalificering og med hensyn til de valgte ansøgere inden for en periode på tre dage fra udløbet af fristen for klager over beslutningen om tildeling.

I henhold til tysk lovgivning kan finansielle garantier kun kræves på visse betingelser, navnlig at proportionalitetsprincippet skal overholdes. Med hensyn til bygge- og anlægskontrakter kan der kræves finansielle garantier fra en kontraktværdi på 250 000 EUR. Med hensyn til tjenesteydelseskontrakter er denne tærskelværdi 50 000 EUR.

I Malta er kravet om bankgaranti blevet afskaffet for udbud under EU-tærskelbeløbene. Da mange SMV afgiver tilbud på sådanne kontrakter, er dette blevet betragtet som et vigtigt

skridt til at reducere hindringerne for SMV.

Erfaringen har vist i mange medlemsstater, at byrderne for SMV kan lattes, hvis der ikke kræves en opfyldelsesgaranti for den samlede værdi i en enkelt erklæring, og det i stedet er muligt at stille garantier for særskilte faser af udførelsen i særskilte dokumenter.

5. LEMPELSE AF DEN ADMINISTRATIVE BYRDE

Tidskrævende papirarbejde er blandt de mest almindelige klagepunkter fra SMV. Da SMV normalt ikke har en stor og specialiseret administrativ kapacitet, er det derfor vigtigt at **holde de administrative krav på et minimum**. I den henseende kunne der tages hensyn til følgende:

I henhold til udbudsdirektiverne tildeles kontrakterne, efter at de ordregivende myndigheder har **undersøgt, om de økonomiske aktører er egnede**, på grundlag af ansøgenes eller tilbudsgivernes personlige forhold, deres ret til at udøve det pågældende erhverv og deres tekniske eller faglige formåen.

I udbudsdirektiverne er der navnlig opstillet en række tilfælde, hvor de ordregivende myndigheder skal udelukke ansøgere og tilbudsgivere, mod hvem der er afsagt endelig dom²¹, og medlemsstaterne har inden for visse grænser mulighed for at udelukke økonomiske aktører, som falder ind under en række andre tilfælde, fra deltagelse²². Med hensyn til undersøgelsen af, om ansøgerne og tilbudsgiverne har ret til at udøve det pågældende erhverv, og efterprøvningen af deres tekniske og faglige formåen **fastsætter** direktiverne også **grænser**, inden for hvilke disse undersøgelser foretages.

I alle tilfælde overlader udbudsdirektiverne det imidlertid til medlemsstaterne på grundlag af deres nationale ret at fastsætte gennemførelsesbestemmelserne for disse undersøgelser med hensyn til udelukkelse og egnethed. Navnlig **påhviler det medlemsstaterne at fastlægge de nærmere bestemmelser** for den dokumentation, der skal forelægges af ansøgere og tilbudsgivere i forbindelse med procedurer for offentlige indkøb, herunder hvordan og hvornår en sådan dokumentation skal forelægges for de ordregivende myndigheder, inden kontrakten indgås.

I overensstemmelse med udbudsdirektiverne kan medlemsstaterne f.eks. sikre, at kontrakten kun vil blive tildelt en egnet tilbudsgiver: Med hensyn til hele eller en del af dokumentationen kan ansøgere eller **tilbudsgivere blive anmodet om at afgive en erklæring på tro og love** om, at de opfylder alle betingelser, der kræves af egnede ansøgere eller tilbudsgivere; derpå vil **kun den tilbudsgiver, der har afgivet det bedste tilbud, skulle forelægge alle de relevante originale certifikater** inden for en fastsat tidsfrist. For at en sådan fremgangsmåde imidlertid kan være i overensstemmelse med målet i udbudsdirektiverne – dvs. at kontrakten kun vil blive tildelt en egnet tilbudsgiver – skal medlemsstaterne fastsætte et sanktionssystem, der er effektivt, står i forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, og som skal anvendes i alle tilfælde, hvor den tilbudsgiver, der har afgivet det bedste tilbud, i sidste instans ikke er i stand til at forelægge den relevante dokumentation inden fristens udløb eller,

²¹ I artikel 45, stk. 1, i direktiv 2004/18/EF henvises til velafgrænsede tilfælde af deltagelse i en kriminel organisation, bestikkelse, svig mod EF's finansielle interesser og hvidvaskning af penge.

²² I artikel 45, stk. 2, i direktiv 2004/18/EF henvises til tilfælde af konkurs, strafbare handlinger, der rejser tvivl om den pågældendes faglige hæderlighed, manglende opfyldelse af forpligtelser med hensyn til betaling af skatter og afgifter og bidrag til sociale sikringsordninger samt svigagtig afgivelse af urigtige oplysninger i visse dokumenter.

hvad der er værre, viser sig ikke at opfylde en eller flere af de betingelser, der er fastsat for egnede ansøgere eller tilbudsgivere. Hvis den tilbudsgiver, der afgav det bedste tilbud, ikke forelægger den relevante dokumentation, vil kontrakten under alle omstændigheder ikke blive tildelt den pågældende, men kan tildeles til den næstbedste tilbudsgiver, hvis denne sidstnævnte mulighed var anført i udbudsmaterialet.

I tilfælde, hvor de ordregivende myndigheder beslutter at begrænse antallet af ansøgere, som vil blive opfordret til at afgive tilbud, til at forhandle eller til at deltage – som de har lov til ved begrænsede udbud, udbud med forhandling efter forudgående udbudsbekendtgørelse og ved konkurrencepræget dialog – skal de dog sikre, at der er et mindsteantal egnede ansøgere, i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i direktiverne²³. De ordregivende myndigheder må med andre ord først opfordre til afgivelse af tilbud, indlede forhandlinger eller gennemføre en konkurrencepræget dialog, når de har udvalgt det mindsteantal ansøgere, der er fastsat i direktiverne. Disse særlige bestemmelser i EU-direktiverne blev faktisk indført for at sikre en reel konkurrence i sådanne tilfælde mellem et tilstrækkeligt antal egnede ansøgere.

Desuden **kan de ordregivende myndigheder i givet fald fritage** ansøgere og tilbudsgivere **for forpligtelsen til at forelægge** en del af eller hele den krævede **dokumentation, hvis en sådan dokumentation allerede er forelagt** for dem for nylig i forbindelse med en anden indkøbsprocedure, og forudsat at de relevante dokumenter blev udstedt inden for en fastsat rimelig periode og stadig er gyldige. I sådanne tilfælde kan den pågældende ansøger eller tilbudsgiver blive anmodet om at afgive en erklæring på tro og love om, at dokumentationen allerede er forelagt i en tidligere indkøbsprocedure – som angives nærmere – og bekræfte, at der ikke er sket ændringer i situationen. I dette tilfælde skal medlemsstaterne ligeledes fastsætte et sanktionssystem, der er effektivt, står i forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, og som skal anvendes i tilfælde, hvor den tilbudsgiver, der afgav det bedste tilbud, i sidste instans alligevel ikke havde forelagt den relevante dokumentation.

Desuden kan **korte og simple standardiserede formularer og certifikater** absolut hjælpe SMV med rettidigt at forelægge den relevante information for de ordregivende myndigheder.

Følgende nationale bestemmelser skal nævnes i denne forbindelse:

National lovgivning

I en række medlemsstater, bl.a. Nederlandene, Belgien, Italien og Ungarn, må de ordregivende myndigheder ikke – eller vil i fremtiden ikke få lov hertil – anmode tilbudsgiverne om at forelægge fakta eller data, som den ordregivende myndighed let og gratis kan kontrollere i en godkendt, elektronisk tilgængelig database (f.eks. virksomhedsdata).

6. OPPRIORITERING AF NYTTEVÆRDI FOR PENGENE SNARERE END PRIS

6.1. Øget spillerum for kvalitative løsninger i kraft af muligheden for at tildele kontrakter på grundlag af det økonomisk mest fordelagtige tilbud

Udbudsdirektiverne giver mulighed for at tildele kontrakter enten på grundlag af den laveste pris eller på grundlag af det **økonomisk mest fordelagtige tilbud**²⁴. Med sidstnævnte

²³ Se navnlig artikel 44, stk. 3 og 4, i direktiv 2004/18/EF.

²⁴ Artikel 53, stk. 1, i direktiv 2004/18/EF og artikel 55, stk. 1, i direktiv 2004/17/EF.

mulighed kan de ordregivende myndigheder tage hensyn til forskellige elementer i forbindelse med kontraktens genstand, f.eks. **kvalitet**, teknisk værdi, funktionsmæssig karakter, **driftsomkostninger**, **rentabilitet**, kundeservice, teknisk bistand osv. Dette giver de ordregivende myndigheder mulighed for **ikke blot at vurdere de direkte omkostninger ved et indkøb, men også levetidsomkostningerne**. Det giver de økonomiske aktører et incitament til at skabe reel merværdi for den ordregivende myndighed og har en positiv indvirkning på innovation, da det udgør et incitament for økonomiske aktører til at udvikle bedre og bæredygtige produkter. Dette er navnlig vigtigt for SMV-sektoren, der er en kilde til innovationer og vigtige F&U-aktiviteter.

For at sikre, at der ved tildelingen af en kontrakt tages hensyn til indkøbets levetidsomkostninger, og at kriteriet om det **økonomisk mest fordelagtige tilbud anvendes effektivt og konsekvent**, bør den ordregivende myndigheds medarbejdere organiseres på en sådan måde, at de personer, der i sidste instans vil anvende det indkøbte produkt, inddrages aktivt i forberedelsesfasen af indkøbsprocedurerne.

6.2. Øget spillerum for innovative løsninger i kraft af muligheden for at fastsætte tekniske specifikationer i form af funktionsdygtighed eller funktionelle krav

Selv om udbudsdirektiverne giver de ordregivende myndigheder mulighed for frit at indkøbe de varer og tjenesteydelser, der opfylder deres behov, bør de ordregivende myndigheder sørge for ikke at begrænse mulighederne for deltagelse for virksomheder, der leverer nye, innovative løsninger, som kan give bedre nytteværdi for pengene.

De tekniske specifikationer, der udarbejdes af de ordregivende myndigheder, skal skabe mulighed for en konkurrencesituation ved tildeling af offentlige kontrakter. Derfor bør det være muligt at afgive tilbud, der afspejler de **mange forskellige tekniske løsningsmuligheder, der findes på markedet**. Med henblik herpå kan de tekniske specifikationer i en kontrakt i henhold til udbudsdirektiverne fastsættes i form af funktionsdygtighed eller funktionelle krav²⁵. Dette er en ny tilgang i forhold til de tidligere direktiver, hvor de tekniske specifikationer skulle fastsættes i form af standarder.

Denne outputorienterede tilgang gør det muligt for de ordregivende myndigheder at koncentrere sig om deres faktiske indkøbsbehov, f.eks. de funktionelle krav til et produkt, som de ønsker, mens tilbudsgiverne får frihed til at udvikle nye, innovative varer eller tjenesteydelser, som i givet fald bedre svarer til den ordregivende myndigheds faktiske behov. Denne nye tilgang er således til fordel for SMV og navnlig **innovative SMV**, for hvem det kunne være vanskeligt at opfylde de tekniske specifikationer, der er godkendt af de anerkendte standardiseringsorganer, men som leverer varer, udfører tjenesteydelser eller anvender materialer, metoder eller teknikker af en høj teknisk og/eller miljømæssig værdi og er i stand til at opfylde den funktionsdygtighed eller de funktionelle krav, der er fastsat af de ordregivende myndigheder. På grundlag af feedback modtaget fra medlemsstaterne kan dette navnlig være en interessant mulighed på områder som f.eks. it-udstyr.

Desuden giver udbudsdirektiverne de ordregivende myndigheder mulighed for at give tilbudsgiverne tilladelse til at præsentere alternative tilbud. Da de ordregivende myndigheder i givet fald ikke altid har en aktuel viden om, hvilke varer og tjenesteydelser markedet kan tilbyde, kan tilladelsen til alternative tilbud også gøre det muligt for tilbudsgivere at

²⁵ Artikel 23, stk. 3, litra b), c) og d), i direktiv 2004/18/EF og artikel 34, stk. 3, litra b), c) og d), i direktiv 2004/17/EF.

fremkomme med innovative løsninger. I dette tilfælde skal ordregivende myndigheder, der udnytter denne mulighed, angive i udbudsbetingelserne, hvilke mindstekrav de alternative tilbud skal opfylde, og hvilke specifikke krav der eventuelt stilles til deres udformning.

Følgende national praksis skal nævnes i denne forbindelse:

Praksis

Selv om de ordregivende myndigheder generelt har en god vurdering af, hvilke behov de har, ved de ikke nødvendigvis, hvilke tilgængelige løsninger der er mest velegnede til at opfylde disse behov. I denne henseende er et godt kendskab til markedet en klar fordel. Det er imidlertid lettere for de ordregivende myndigheder at tænke på allerede velkendte leverandører og produkter. I denne forbindelse kan en **bedre informationsstrøm mellem ordregivende myndigheder og innovative SMV** være en hjælp. Dette er formålet med et fransk program (med titlen "[met]"), hvor omkring 20 SMV i løbet af et halvdagsarrangement præsenterer deres innovative produkter eller løsninger for ordregivende myndigheder på et givet teknologisk område.

Med en lignende tilgang har man i Det Forenede Kongerige udsendt flere vejledninger, som beskriver en række værktøjer og teknikker til at engagere markedet på et tidligt tidspunkt, bl.a. udforskning af nye løsninger, markedsundersøgelser, markedsenkelt, **arrangementer, hvor potentielle tilbudsgivere kan få større kendskab til de ordregivende myndigheders behov**, brug af websteder og fagtidsskrifter til offentliggørelse af kommende muligheder, offentliggørelse af forhåndsmeddelelser, løbende initiativer til "idékonkurrencer" osv.

Desuden giver udbudsdirektiverne forskellige muligheder for at forbinde F&U og offentlige indkøb.

Navnlig kan de ordregivende myndigheder indgå offentlige vareindkøbskontrakter ved udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse i Den Europæiske Unions Tidende, når de pågældende varer alene er fremstillet med henblik på forskning, forsøg, undersøgelse eller udvikling²⁶. Selv om dette ikke omfatter serieproduktion til påvisning af varens handelsmæssige levedygtighed eller til dækning af F&U-omkostninger, kan det omfatte en begrænset produktion, der indgår i feltforsøg for at vise, at produktet *kan* fremstilles i større mængder eller leveres i en acceptabel kvalitet. Afhængigt af de kvalitetskrav, der stilles af den ordregivende myndighed, inden den bekræfter købet af denne "første produktion", er det derfor berettiget at betragte denne "offentlige indkøbskontrakt" som en første optagelse på listen, som den valgte tilbudsgiver kan basere sig på i efterfølgende "traditionelle" indkøbsprocedurer. Dette kan være af særlig interesse for SMV, der anvender betydelige midler på F&U.

En lignende manøvre margin findes i forbindelse med kontrakter om tjenesteydelser vedrørende F&U, bortset fra kontrakter, hvis udbytte udelukkende tilhører de ordregivende myndigheder til brug for egen virksomhed, og hvis tjenesteydelsen i fuldt omfang betales af den ordregivende myndighed²⁷.

Med hensyn til ethvert indkøb, der går ud over den ovenfor beskrevne "begrænsede produktion eller begrænsede ydelser", vil udbudsdirektiverne skulle anvendes. I denne

²⁶ Artikel 31, stk. 2, litra a), i direktiv 2004/18/EF.

²⁷ Artikel 16, litra f), i direktiv 2004/18/EF og artikel 24, litra e), i direktiv 2004/17.

forbindelse indeholder både den nylige meddelelse om prækommercielle indkøb²⁸ og arbejdsdokumentet "Guide on dealing with innovative solutions in public procurement"²⁹ nyttige oplysninger.

7. TILDELING AF TILSTRÆKKELIG TID TIL AT UDARBEJDE TILBUD

SMV har typisk kun en ringe, hvis overhovedet nogen, specifik administrativ kapacitet til at udarbejde tilbudsmaterialet. De ordregivende myndigheder bør være opmærksom på dette, når de fastsætter tidsfrister, således at de kan sikre det bredest mulige konkurrencegrundlag.

Udbudsdirektiverne giver mulighed for at anvende **forhåndsmeddelelser** på frivilligt grundlag for at gøre det muligt for potentielle tilbudsgivere at forberede sig på rettidigt at afgive tilbud på de offentliggjorte kontrakter³⁰. **Dette er navnlig vigtigt i forbindelse med store og komplekse kontrakter, hvor SMV kan have brug for tid til at finde partnere med henblik på at kunne afgive fælles tilbud.**

Når de ordregivende myndigheder benytter muligheden for at afkorte fristerne efter offentliggørelse af en forhåndsmeddelelse, bør de sørge for, at forhåndsmeddelelsen er tilstrækkeligt detaljeret til faktisk at gøre det muligt for de økonomiske aktører at forberede sig på projektet.

8. SIKRING AF RETTIDIGE BETALINGER

På grundlag af interessenters indberetning af problemer med hensyn til betalinger fra de ordregivende myndigheder er der blevet iværksat en generel gennemgang af de nuværende bestemmelser i direktiv 2000/35/EF om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner. Den igangværende vurdering af dette direktiv kan resultere i et forslag til et ændringsdirektiv, der kan styrke disciplinen på dette område.

I mellemtiden kan medlemsstaterne og de ordregivende myndigheder imidlertid allerede gøre meget for at forbedre betalingsbetingelserne. Da de eksisterende bestemmelser i direktiv 2000/35/EF absolut letter SMV's finansielle byrde ved som standard at fastsætte en betalingsfrist på 30 dage, morarenter ved forsinket betaling og inddrivelsesprocedurer for ubestridte krav, er det vigtigt at udnytte disse muligheder bedst muligt.

Med hensyn til betaling af underentreprenører kan de **ordregivende myndigheder også medtage bestemmelser i kontraktdokumenter for at sikre, at deres leverandører betaler underentreprenørerne rettidigt** (se afsnit 1.4), og at betalingerne bevæger sig ned gennem forsyningskæden.

Følgende nationale bestemmelser og national praksis skal nævnes i denne forbindelse:

National lovgivning

Efter ungarsk lovgivning skal den ordregivende myndighed betale tilbudsgiveren inden for højst 30 dage efter udførelsen. Når det er fastslået, at tilbudsgiveren har udført kontrakten, og den ordregivende myndighed ikke har foretaget betaling inden for fristen, har tilbudsgiveren

²⁸ KOM(2007) 799, 14.12.2007.

²⁹ SEK(2007) 280.

³⁰ Artikel 35, stk. 1, i direktiv 2004/18/EF og artikel 41, stk. 1, i direktiv 2004/17/EF.

ret til at inddrive beløbet direkte fra myndighedens bankkonto.

Praksis

Det fremgik af en nylig undersøgelse i Frankrig, at de ordregivende bør træffe følgende foranstaltninger til at afbøde problemerne som følge af forsinket betaling:

- forenkle de dokumenter, der er nødvendige til at foretage betaling, anvende elektroniske værktøjer
- ikke suspendere betaling uden gyldig grund
- **øge brugen af elektronisk betaling**
- forenkle kontrollen og
- ikke udsætte betalingen indtil udgangen af året.

I Det Forenede Kongerige skal ministerierne og deres instanser overvåge deres betalingsdisciplin og offentliggøre resultaterne i deres ministerielle eller årlige rapporter. I tabellen anføres, efter ministerium, andelen af regninger, der er betalt inden for 30 dage, eller en anden aftalt kreditperiode, efter modtagelsen af en gyldig faktura. Endvidere anbefales det, at de ordregivende myndigheder overvejer, om ratevise eller **mellemliggende betalinger** (f.eks. på grundlag af det udførte arbejde) er hensigtsmæssige.