

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 25.6.2008
SEC(2008) 2193

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

**EUROPEISK KODEX FÖR BÄSTA PRAXIS FÖR ATT UNDERLÄTTA SMÅ OCH MEDELSTORA
FÖRETAGS TILLTRÄDE TILL OFFENTLIG UPPHANDLING**

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

EUROPEISK KODEX FÖR BÄSTA PRAxis FÖR ATT UNDERLÄTTA SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAGS TILLTRÄDE TILL OFFENTLIG UPPHANDLING

Sammanfattning

Det övergripande syftet med denna europeiska kodex för bästa praxis för att underlätta små och medelstora företags tillträde till offentlig upphandling är att ge medlemsstaterna och deras upphandlande myndigheter möjlighet att till fullo utnyttja den potential som direktiven om offentlig upphandling ger när det gäller att säkra rättvisa konkurrensvillkor för alla ekonomiska aktörer som vill delta i anbudsproceduren.

Intressenter som under utarbetandet av denna kodex för bästa praxis tillfrågats om de svårigheter som små och medelstora företag möter i samband med offentlig upphandling har betonat att det som det finns störst behov av när det gäller att underlätta små och medelstora företags tillträde till offentliga kontrakt inte är lagstiftningsmässiga ändringar av direktiven om offentlig upphandling, utan i stället en förändring av de upphandlande myndigheternas upphandlingskultur.

Ett ökat deltagande av små och medelstora företag i offentlig upphandling kommer att resultera i ökad konkurrens om offentliga kontrakt och därmed bättre värde för pengarna för de upphandlande myndigheterna. Om den offentliga upphandlingen präglas av större konkurrens och öppenhet kommer de små och medelstora företagen dessutom att kunna frigöra sin tillväxt- och innovationspotential, med positiva effekter för den europeiska ekonomin.

Detta dokument har således två syften: 1) att ge medlemsstaterna och deras upphandlande myndigheter vägledning när det gäller hur gemenskapens rättsliga ramar kan tillämpas på ett sätt som underlättar små och medelstora företags deltagande i proceduren för kontraktstilldelning; 2) att fästa uppmärksamhet på nationella regler och praxis som förbättrar små och medelstora företags tillträde till offentliga kontrakt. Dessa komponenter, som för första gången samlas i en "kodex", kommer att illustreras med lämpliga exempel från olika medlemsstater.

Utgångspunkten för denna kodex för bästa praxis är de huvudsakliga svårigheter som små och medelstora företag och deras företrädare faktiskt möter och rapporterar om. Medlemsstaterna och deras upphandlande myndigheter uppmärksammas på möjliga lösningar för att övervinna dessa svårigheter under följande rubriker/grupper:

- Övervinna svårigheter med anknytning till kontraktens omfattning
- Säkra tillgång till relevant information
- Förbättra kvaliteten på och förståelsen för den information som lämnas
- Fastställa rimliga kvalifikationsnivåer och ekonomiska krav
- Lindra den administrativa bördan

- Betona förhållandet mellan kvalitet och pris snarare än priset
- Ge tillräcklig tid för sammanställning av anbud
- Se till att betalning sker i tid

Denna kodex för bästa praxis kommer därför att vara till hjälp för de offentliga myndigheterna vid utveckling av strategier, program eller handlingsplaner som särskilt syftar till att underlätta små och medelstora företags tillträde till offentliga kontrakt.

Denna kodex för bästa praxis är ett vägledande dokument från kommissionens avdelningar och kan inte på något sett ses som bindande för kommissionen. Det bör även noteras att kodexen är avhängig av hur medlemsstaternas och gemenskapens rättsliga ramar och praxis på området utvecklas.

Inledning

Marknaden för offentlig upphandling i medlemsstaterna uppgick 2006 till omkring 1 800 miljarder euro, motsvarande 16 % av EU:s BNP¹. Syftet med EG-direktiven om offentlig upphandling² är att öppna marknaden för offentlig upphandling för alla ekonomiska aktörer oavsett storlek. Frågan om de små och medelstora företagens³ (SMF) tillträde till dessa marknader kräver dock särskild uppmärksamhet: De små och medelstora företagen anses allmänt utgöra ryggraden i EU:s ekonomi, och för att i största möjliga utsträckning ta till vara deras potential när det gäller skapande av arbetstillfällen, tillväxt och innovation, bör deras tillträde till marknader för offentlig upphandling underlättas. På begäran av konkurrenskraftsrådet⁴ har kommissionen gjort en mer ingående analys grundad på en ekonomisk studie och omfattande samråd med intressenter.

Ekonomisk analys

Enligt en undersökning som genomfördes 2007 för Europeiska kommissionen var det 2005, sett till värde, uppskattningsvis 42 % av de offentliga kontrakten över EU:s tröskelvärden som gick till små och medelstora företag, vilket motsvarar 64 % av antalet kontrakt⁵. Dessa siffror avser givetvis endast offentliga kontrakt över de tröskelvärden som anges i direktiven om offentlig upphandling och innefattar inte underleverantörskontrakt av olika omfattning som tilldelas små och medelstora företag.

De små och medelstora företagens andel av det sammanlagda värdet av de offentliga kontrakten över EU:s tröskelvärden är visserligen stor i förhållande till deras betydelse för ekonomin, men analysen visar att situationen varierar avsevärt mellan medlemsstaterna: de små och medelstora företagens andel av den offentliga upphandlingen över EU:s tröskelvärden varierar från 78 % respektive 77 % i Slovenien och Slovakien till 35 % respektive 31 % i Frankrike och Storbritannien⁶. Skillnaderna kan delvis förklaras av att större företag står för en relativt stor del av ekonomin i vissa medlemsstater, men en jämförelse mellan de små och medelstora företagens sammanlagda omsättning i hela EU:s ekonomi (58 %) och värdet av de offentliga kontrakt över EU:s tröskelvärden som tilldelas små och medelstora företag som huvudentreprenörer (42 %) visar att det fortfarande finns utrymme för förbättring.

Samråd med intressenter

Intressenter som under utarbetandet av denna kodex för bästa praxis tillfrågats om de svårigheter som små och medelstora företag möter i samband med offentlig upphandling har

¹ Dessa uppskattningar grundas på uppgifter från de nationella statistikorganen till Eurostat för nationalräkenskaper och från årsredovisningar och andra källor för den allmännyttiga sektorn.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet) (30.4.2004) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (30.4.2004).

³ Med "små och medelstora företag" avses i detta dokument företag enligt definitionen i kommissionens rekommendation 2003/361/EG, offentliggjord i Europeiska unionens officiella tidning L 124 20.5.2003, s. 36.

⁴ Se rådets pressmeddelande 6964/06 (Presse 65), s. 10.

⁵ *Evaluation of SME Access to Public Procurement Markets in the EU*, slutrapport från GHK och Technopolis, finns på http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/public_procurement.htm

⁶ Se sidan 48 i den rapport som avses i fotnot 4.

betonat att det som det finns störst behov av när det gäller att underlätta små och medelstora företags tillträde till offentliga kontrakt inte är lagstiftningsmässiga ändringar av direktiven om offentlig upphandling, utan i stället en förändring av de upphandlande myndigheternas upphandlingskultur. Intressenterna talade i detta sammanhang om följande huvudsakliga svårigheter⁷:

- Svårigheter att få information (eftersom de inte kan avsätta tillräckliga resurser för informationsinhämtning).
- Bristande kunskap om anbuds förfaranden.
- Orimlig administrativ börda.
- Omfattande kontrakt.
- För lite tid att sammanställa anbud.
- Kostnaden för att sammanställa anbud (eftersom många kostnader är fasta drabbas små och medelstora företag av oproportionerligt höga kostnader jämfört med större företag).
- Orimliga kvalifikationsnivåer och certifieringskrav.
- Alltför höga krav i fråga om finansiella säkerheter.
- Diskriminering av utländska anbudsgivare/gynnande av lokala eller nationella företag⁸.
- Att finna samarbetspartner utomlands.
- Försenade betalningar från upphandlande myndigheter.

Detta leder till slutsatsen att det finns behov av att utveckla en mer småföretagarvänlig syn på offentlig upphandling bland upphandlande myndigheter, genom att föra fram de möjligheter som direktiven om offentlig upphandling erbjuder för att underlätta de små och medelstora företagens tillträde och genom att sprida kännedom om bästa praxis på området i medlemsstaterna. Genom EG-lagstiftningen om offentlig upphandling säkras visserligen en marknadsöppning för alla ekonomiska aktörer, utan åtskillnad mellan små och medelstora företag och andra slags ekonomiska aktörer, men det finns vissa bestämmelser som är av särskild vikt för de små och medelstora företagen eftersom de utgör lösningar på problem som främst dessa företag möter. Vidare finns det vissa regler och viss praxis i medlemsstaterna som ger ytterligare eller mer detaljerade lösningar på området.

⁷ Se framför allt den rapport som avses i fotnot 4, den sammanfattande rapporten om det offentliga samrådet om ”Small Business Act”, som avslutades den 30 mars 2008, på http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/sba_consultation_report_final.pdf och 1999 års undersökning av ENSR (European Network for SME Research) på http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/analysis/doc/ensr_6th_report_en.pdf samt de särskilda bidragen från europeiska näringslivsorganisationer som UEAPME och BUSINESSEUROPE som finns på deras respektive webbplatser.

⁸ De svårigheter som små och medelstora företag kan möta i form av diskriminering på grund av nationalitet till förmån för lokala eller nationella företag utgör klara överträdelser av EG-lagstiftningen om offentlig upphandling. Dessa överträdelser måste hanteras med utgångspunkt i de rättsmedel som anges i direktiven 89/665/EEG och 92/13/EEG eller, när det gäller upphandlingskontrakt som inte, eller bara delvis, omfattas av bestämmelserna i direktiven om offentlig upphandling, med utgångspunkt i EG-fördragets regler och principer. Vad beträffar det sistnämnda antog och offentliggjorde kommissionen 2006 ett tolkningsmeddelande om gemenskapsrättens tillämplighet på upphandlingskontrakt som inte, eller bara delvis, omfattas av direktiven om offentlig upphandling (se EUT C 179, 1.8.2006, s. 2).

Syftet med och innehållet i kodexen för bästa praxis

Mot denna bakgrund har **detta dokument** således två **syften**: att ge medlemsstaternas upphandlande myndigheter⁹ allmän vägledning när det gäller hur EU:s rättsliga ramar kan tillämpas på ett sätt som gör det möjligt för små och medelstora företag att delta i förfaranden för kontraktstilldelning, och att fästa uppmärksamhet på ett antal nationella regler och praxis som underlättar små och medelstora företags tillträde till offentliga kontrakt. Dessa regler och denna praxis, som för första gången samlas i en ”kodex”, kommer att illustreras med lämpliga exempel från olika medlemsstater¹⁰.

Hittills är det dock bara ett fåtal medlemsstater som har antagit och genomfört nationella strategier, program eller handlingsplaner som särskilt syftar till att underlätta små och medelstora företags tillträde till offentliga kontrakt. Det förklarar varför endast några få medlemsstater har rapporterat om en fullständig uppsättning initiativ på detta område, medan de allra flesta medlemsstater endast rapporterat om enstaka eller begränsade specifika åtgärder de senaste åren. Denna situation förstärker behovet av ett ökat utbyte av praxis mellan medlemsstaternas beslutsinstanser och av ökade insatser för att dela lärdomar av tidigare erfarenheter med alla intressenter.¹¹

I denna kodex för bästa praxis behandlas möjliga lösningar på de huvudsakliga svårigheter som små och medelstora företag och deras företrädare¹² möter och rapporterar om, under följande rubriker/grupper:

- Övervinna svårigheter med anknytning till kontraktens omfattning
- Säkra tillgång till relevant information
- Förbättra kvaliteten på och förståelsen för den information som lämnas
- Fastställa rimliga kvalifikationsnivåer och ekonomiska krav
- Lindra den administrativa bördan
- Betona förhållandet mellan kvalitet och pris snarare än priset
- Ge tillräcklig tid för sammanställning av anbud
- Se till att betalningar sker i tid

⁹ I detta dokument innefattar begreppet ”upphandlande myndighet” både upphandlande myndigheter i den mening som avses i artikel 1.9 i direktiv 2004/18/EG och upphandlande enheter i den mening som avses i artikel 2 i direktiv 2004/17/EG.

¹⁰ Hänvisningar till medlemsstaters regler och praxis ska inte på något sätt uppfattas som ett godkännande från kommissionens sida av varje inslag i de regler och den praxis det handlar om. Medlemsstaters lagstiftning och praxis beskrivs så som de uppfattas av kommissionens avdelningar. Eftersom uppgifterna till största delen inhämtats genom svar på frågeformulär till företrädare för upphandlande myndigheter och leverantörer, kan kommissionen framför allt inte garantera att varje berörd åtgärd, såsom den beskrivs i nationell lagstiftning och tillämpas av nationella myndigheter, verkligen är fullt förenlig med EG-lagstiftningen om offentlig upphandling. Av intressenternas bidrag framgår dessutom att det visserligen finns likheter mellan regler och praxis i flera medlemsstater, men att en stor del av dessa regler och denna praxis skiljer sig åt på ett sätt som inte till fullo kan återspeglas i vad som fortfarande bör vara en vägledande kodex för bästa praxis.

¹¹ För att möjliggöra detta kommer kommissionen att ytterligare främja insamling och utbyte av praxis genom nätverket för offentlig upphandling (Public Procurement Network – PPN), ett nätverk för samarbete mellan medlemsstaternas tillsynsmyndigheter som utvidgats till att omfatta ett antal övriga europeiska länder (www.publicprocurementnetwork.org).

¹² Se fotnot 6.

Tillsammans med de övriga åtgärder som anges i meddelandet från kommissionen om en ”Small Business Act” för Europa utgör därför denna kodex för bästa praxis ett konkret svar på konkurrenskraftsrådets uppmaning till kommissionen (se ovan, fotnot 3).

1. ÖVERVINNA SVÅRIGHETER MED ANKNYTNING TILL KONTRAKTENS OMFATTNING

Små och medelstora företag som intresserar sig för offentliga kontrakt klagat ofta på att de i praktiken är uteslutna från offentlig upphandling helt enkelt därför att de inte har kapacitet att lämna anbud för hela kontraktet. Även om ett större kontraktets beskaffenhet kan motivera att det tilldelas en enda entreprenör kan nedanstående möjligheter alltid övervägas av stora upphandlande myndigheter, inklusive inköpscentraler.

1.1. Uppdelning av kontrakt i delkontrakt

Enligt direktiven om offentlig upphandling får kontrakt tilldelas i form av delkontrakt¹³. Uppdelning av offentlig upphandling i delkontrakt **underlättar avsevärt små och medelstora företags tillträde, både kvantitativt** (delkontraktens omfattning kan bättre motsvara företagets produktionskapacitet) och **kvalitativt** (delkontraktens innehåll kan närmare motsvara företagets speciella inriktning). När kontrakt delas upp i delkontrakt och små och medelstora företag därmed får ökade möjligheter att delta breddas dessutom konkurrensen, vilket gynnar de upphandlande myndigheterna förutsatt att det är lämpligt och genomförbart med tanke på de entreprenader, varor och tjänster det handlar om.

Upphandlande myndigheter bör därför komma ihåg att de visserligen kan begränsa antalet delkontrakt för vilka anbudsgivarna får lämna anbud men att de inte får utnyttja den möjligheten på ett sätt som skulle försämra förutsättningarna för rättvis konkurrens¹⁴. Att **möjliggöra anbud avseende ett obegränsat antal delkontrakt** har dessutom fördelen att det inte hindrar allmänna entreprenörer från att delta eller företag från att växa.

I detta avseende bör följande nationella bestämmelser och praxis nämnas:

Nationell lagstiftning

Enligt österrikisk lag är **upphandlande myndigheter fria att välja om de vill tilldela ett ramkontrakt eller dela upp det i delkontrakt**. Beslutet måste fattas med hänsyn till ekonomiska eller tekniska aspekter.

I Frankrike är **den allmänna regeln att tilldela kontrakt i form av delkontrakt**, för att åstadkomma bredast möjliga konkurrens. **Upphandlande myndigheter får dock välja att tilldela ramkontrakt** om de anser att en uppdelning i delkontrakt i det aktuella fallet skulle begränsa konkurrensen eller riskera att göra det tekniskt svårt eller kostsamt att fullgöra kontraktet, eller om den upphandlande myndigheten inte skulle ha möjlighet att säkra samordningen av kontraktets genomförande.

I vissa medlemsstater (Ungern, Rumänien) uppmuntras uppdelning av kontrakt i delkontrakt, och den nationella lagstiftningen innehåller bestämmelser om att **urvalskriterierna måste ha anknytning till och stå i proportion till de olika delkontrakten** och inte till det sammanlagda värdet av samtliga delkontrakt.

¹³ Artikel 9.5 i direktiv 2004/18/EG och artikel 17.6 a i direktiv 2004/17/EG.

¹⁴ Upphandlande myndigheter måste dessutom ta hänsyn till det totala uppskattade värdet av alla delkontrakt för att fastställa vilka krav i fråga om offentliggörande som ska uppfyllas och vilket förfarande som ska tillämpas.

Praxis

På Irland, liksom i andra medlemsstater, har många upphandlande myndigheter som praxis att, när de offentliggör större entreprenadkontrakt, offentliggöra och separat tilldela kontrakt för vissa av specialisttjänsterna (eltjänster, mekaniska tjänster, specialiserad montering osv.) till ekonomiska aktörer som måste samarbeta med den ekonomiska aktör som tilldelats kontraktet för samordning av hela projektet. Denna praxis underlättar små och medelstora företags deltagande, samtidigt som den upphandlande myndigheten slipper hantera problem som rör samordningen av de olika delkontraktens fullgörande.

I Litauen gör myndigheten för offentlig upphandling en förhandsanalys av meddelanden om upphandling innan de lämnas för offentliggörande i databasen TED, och som ett led i denna analys rekommenderas den upphandlande myndigheten att överväga att dela upp kontraktet i delkontrakt.

1.2. Dra fördel av möjligheten för ekonomiska aktörer att gå samman och åberopa sin sammanlagda ekonomiska och finansiella kapacitet och tekniska förmåga

Enligt direktiven om offentlig upphandling¹⁵ får en ekonomisk aktör **åberopa andra företags ekonomiska och finansiella kapacitet och tekniska förmåga**, oavsett vilka juridiska band som finns med dessa företag, för att kunna bevisa att aktören har den kapacitet eller den förmåga som den upphandlande myndigheten kräver. Den ekonomiska aktören måste dock bevisa att den kommer att förfoga över de resurser som är nödvändiga för fullgörandet av kontraktet.

När det gäller grupper av ekonomiska aktörer anges nu tydligt i direktiven om offentlig upphandling att **gruppen får åberopa kapaciteten hos alla deltagarna i gruppen**. Gruppen får dessutom **åberopa kapaciteten hos andra enheter som inte ingår i gruppen**.

Upphandlande myndigheter måste enligt gemenskapsrätten godta dessa former för samarbete mellan små och medelstora företag. För att åstadkomma bredast möjliga konkurrens bör upphandlande myndigheter **framhålla denna möjlighet i meddelandet om upphandling**.

Eftersom det tar tid att upprätta sådant samarbete mellan små och medelstora företag bör upphandlande myndigheter dessutom utnyttja möjligheten att förbereda marknaden för kommande upphandlingar genom att offentliggöra **förhandsmeddelanden** som **ger ekonomiska aktörer tillräckligt med tid för att förbereda gemensamma anbud**.

Dessa bestämmelser och denna praxis innebär givetvis att **det blir lättare att bilda grupper av självständiga små och medelstora företag** för att lämna anbud eller ansöka om stora offentliga kontrakt, särskilt när det gäller komplexa kontrakt som kräver många olika färdigheter.

I detta avseende bör följande nationella bestämmelser och praxis nämnas:

Praxis

Små och medelstora företag kan få rådgivning och stöd från de lättillgängliga medlemmarna i

¹⁵ Artiklarna 47.2, 47.3, 48.3, 48.4 och 52.1 tredje stycket i direktiv 2004/18/EG och artiklarna 53.4, 53.5, 54.5 och 54.6 i direktiv 2004/17/EG.

Enterprise Europe Network (EEN) i medlemsstaterna. EEN, som startades 2008, erbjuder stöd och rådgivning till företag i hela Europa och hjälper dem att dra största möjliga nytta av möjligheterna i eu. Tjänsterna är särskilt utformade för små och medelstora företag men är även tillgängliga för alla företag, forskningscenter och universitet i hela Europa. EEN informerar om EU-lagstiftningen, **hjälp till att hitta affärspartner**, erbjuder möjlighet att delta i nätverk för innovation och informerar om finansieringsmöjligheter (se: http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/index_en.htm).

1.3. Utnyttja möjligheten att ingå ramavtal med flera ekonomiska aktörer i stället för en enda leverantör

Genom upphandlingsförfarandena erbjuds upphandlande myndigheter möjlighet att ingå ett **ramavtal med flera ekonomiska aktörer**¹⁶ och att anordna ”**minianbudsförfaranden**” för parterna i ramavtalet när konkreta upphandlingsbehov uppstår hos den upphandlande myndigheten. I jämförelse med ett traditionellt anbudsförfarande, där en upphandlande myndighet efterlyser en leverantör som ska leverera samtliga varor under en viss period, vilket kan gynna större företag, kan den andra möjligheten innebära att små och medelstora företag får chansen att konkurrera om kontrakt som de har möjlighet att fullgöra. Detta gäller framför allt när ett ramavtal innefattar ett stort antal ekonomiska aktörer och i sig är uppdelat i delkontrakt, eller när kontrakt baserade på sådana ramavtal tilldelas i form av delkontrakt.

Upphandlande myndigheter måste under alla omständigheter se till att små och medelstora företag, som ofta tror att ett ramavtals omfattning hindrar dem från att delta och att anbudsförfarandet är mer komplext och utdraget, inte avskräcks från att delta. Framför allt måste urvalskriterierna vara proportionerliga.

I detta avseende bör följande nationella bestämmelser och praxis nämnas:

Praxis

I Rumänien finns en vägledning för hur man ska se till att villkoren för att inkluderas i ett ramavtal med flera ekonomiska aktörer är rimliga. I denna vägledning påpekas att de **lägsta kapacitetsnivåer** som krävs vid tilldelning av ett ramavtal **måste ha anknytning och stå i proportion till det mest omfattande kontrakt som ska ingås, och inte till det sammanlagda beloppet för kontrakt som planeras under ramavtalets hela löptid.**

I Storbritannien finns riktlinjer där de upphandlande myndigheterna, även om ett ramavtal finns, rekommenderas att överväga hur det bästa förhållandet mellan kvalitet och pris kan åstadkommas, även genom upphandling vid sidan av ramavtalet¹⁷, om

- marknadsvillkoren på kort sikt (t.ex. en oväntad prissänkning på en viss produkt) innebär att upphandlande myndigheter kan få bättre valuta för pengarna,
- innovativa varor eller lösningar inte omfattas av gällande ramavtal.

I Tyskland visar erfarenheten att små och medelstora företag är väl representerade i ramavtal som används för att tillgodose upphandlande myndigheters återkommande behov av tjänster eller varor i mindre skala (t.ex. grafisk produktion).

¹⁶ Artikel 32 i direktiv 2004/18/EG och artiklarna 14 och 40.3 i i direktiv 2004/17/EG.

¹⁷ På de villkor som anges i det aktuella ramavtalet och vid behov med tillämpning av ett annat upphandlingsförfarande.

En fallstudie från Storbritannien visar hur ett ramavtal för leverantörer av kontorsmöbler inkluderade både större och mindre företag. Större möbelleverantörer uppnådde stordriftsfördelar för kontorsmöbler av standardtyp, och små och medelstora företag gav flexibilitet genom att kunna tillgodose krav på särskilda artiklar, t.ex. möbler för reception och konferenslokaler och specialiserade sittmöbler. Sådana artiklar ska normalt uppfylla en högre standard och varierar från order till order. På så sätt uppnådde den upphandlande myndigheten det bästa förhållandet mellan kvalitet och pris för både standardmöbler och specialiserade produkter.

1.4. Tydliggöra möjligheterna till underentreprenad och säkra lika villkor för underleverantörer

Det optimala för ekonomiska aktörer är givetvis att själva ta hem kontrakt, eftersom underentreprenad vanligen ses som mindre lönsam. När det handlar om stora kontrakt där små och medelstora företag inte har möjlighet att vara huvudentreprenörer eller lämna ett gemensamt anbud tillsammans med andra företag, kan dock underentreprenad vara en intressant möjlighet, särskilt när små och medelstora företag kan tillföra mervärde i form av specialiserade eller innovativa produkter eller tjänster.

I detta avseende bör följande nationella bestämmelser och praxis nämnas:

Praxis

I Storbritannien rekommenderas upphandlande myndigheter att tydliggöra möjligheterna till underentreprenad för små och medelstora företag. Upphandlande myndigheter uppmanas att se till att försörjningskedjan är synlig, exempelvis på följande sätt:

- På den upphandlande myndighetens webbplats offentliggöra namnen på företag som agerar som huvudentreprenörer i en upphandling och närmare uppgifter om tilldelade och kommande kontrakt.

- I tillämpliga fall uppmanas upphandlande myndigheter att be sina huvudleverantörer att visa sina tidigare meriter när det gäller att uppnå ett bra förhållande mellan kvalitet och pris genom ett effektivt utnyttjande av försörjningskedjan. Här ingår små och medelstora företags möjligheter till underentreprenad.

Dessutom kan upphandlande myndigheter, på de villkor som anges i den nationella lagstiftningen, i de kontrakt de ingår ta med en bestämmelse om att huvudentreprenörer inte får tillämpa mindre gynnsamma villkor för sina underleverantörer än de som överenskommit mellan den upphandlande myndigheten och huvudentreprenören.

I detta avseende kan följande nationella bestämmelser nämnas:

Nationell lagstiftning

Enligt tysk lag måste den upphandlande myndigheten i sin dokumentation ange att den **anbudsgivare som tilldelas kontraktet inte får tillämpa mindre gynnsamma villkor för sina underleverantörer** än de villkor som överenskommit mellan anbudsgivaren och den upphandlande myndigheten, särskilt i fråga om betalningsvillkor.

2. SÄKRA TILLGÅNG TILL RELEVANT INFORMATION

Enkel tillgång till all relevant information om affärsmöjligheter i samband med offentlig upphandling är av avgörande betydelse för små och medelstora företag.

2.1. Förbättringar tack vare e-upphandling

E-upphandling främjar konkurrens, eftersom det ger enklare tillgång till den relevanta informationen om affärsmöjligheter. Det kan vara till särskilt stor hjälp för små och medelstora företag genom att det möjliggör **billig och snabb kommunikation**. Förfrågningsunderlag och andra kompletterande dokument kan exempelvis laddas ned utan kopierings- eller portokostnader. De specifika bestämmelserna om e-upphandling i direktiven om offentlig upphandling ger de rättsliga ramar som krävs för åtgärder på detta relativt nya område.¹⁸

Samtliga medlemsstater har infört eller planerar att införa nationella webbplatser för offentlig upphandling, där e-upphandling främjas på olika sätt. Det är visserligen möjligt i alla medlemsstater att söka efter meddelanden om upphandling via webbportaler, men i många medlemsstater använder staten och regionala och lokala myndigheter så många sådana portaler att det är svårt för anbudsgivare att få en överblick. Det varierar dessutom kraftigt hur användbara dessa webbportaler är i praktiken (möjlighet för företag att skapa en profil för att få underrättelser om relevanta affärsmöjligheter, möjlighet att direkt ladda ned specifikationer och lämna anbud elektroniskt osv.).

Utan att det påverkar tillämpningen av de åtgärder som nämns i meddelandet från kommissionen om en "Small Business Act" för Europa, skulle följande möjligheter kunna undersökas närmare:

- Offentliggörande av meddelanden om upphandling på Internet.
- Användning av **en centraliserad webbplats**, särskilt i federala eller större länder.
- **Fri tillgång** till meddelandena.
- Söktjänster med flera funktioner.
- Möjlighet för företag att skapa en profil för att få underrättelser om relevanta affärsmöjligheter.
- **Direkt nedladdning** av meddelanden om upphandling och kompletterande dokumentation.
- **Möjlighet att lämna anbud elektroniskt** och för upphandlande myndigheter att ta emot anbud elektroniskt i överensstämmelse med kraven i direktiven om offentlig upphandling i fråga om uppgifternas integritet, konfidentialitet, lämplig åtkomst osv.

Det bör noteras att vissa medlemsstater undersöker möjligheten att **göra sina webbplatser tillgängliga på andra EU-språk**, för att ge anbudsgivare från andra medlemsstater bättre och mer direkt åtkomst. Sådana åtgärder skulle i hög grad underlätta upphandling över gränserna.

I detta avseende bör följande nationella bestämmelser och praxis nämnas:

--

¹⁸ Artiklarna 1.7, 1.13, 33, 42.1, 42.4, 42.5 och 54 i direktiv 2004/18/EG. Artiklarna 1.5, 1.6, 1.12, 15, 48.1, 48.4, 48.5 och 56 i direktiv 2004/17/EG.

Praxis

I Lettland offentliggörs alla meddelanden om upphandling på en **gemensam webbportal**, som är tillgänglig **utan kostnad** och erbjuder en **daglig nyhetstjänst**.

I Estland finns ett centralt upphandlingsregister på Internet för alla meddelanden om upphandling. På nationell nivå är det **bara där meddelandena offentliggörs**.

Litauen använder också en central webbportal för alla meddelanden om upphandling. Här finns möjlighet till **sökning med flera kriterier** samt användargränssnitt på litauiska och engelska.

2.2. Informationscenter

Personligt bistånd kan vara till mycket stor hjälp för små och medelstora företag.

På europeisk nivå kan små och medelstora företag enkelt få rådgivning och stöd från medlemmarna i **Enterprise Europe Network (EEN)**, som beskrivs på sidan 9.

I detta avseende bör följande nationella praxis nämnas:

Praxis

Många medlemsstater (t.ex. Tyskland, Irland och Litauen) har inrättat informationscenter som tillhandahåller allmän information om upphandlingslagstiftningen och om förfaranden för kontraktstilldelning samt erbjuder rådgivning och utbildning. I de tyska förbundsländerna finns center för upphandlingsinformation ("Auftragsberatungsstellen") som erbjuder informations- och rådgivningstjänster för ekonomiska aktörer och upphandlande myndigheter, liksom utbildning i lagstiftningen om offentlig upphandling.

I Bulgarien finns telefonlinjer via vilka experter vid den nationella upphandlingsmyndigheten kan rådfrågas om de olika möjligheter som erbjuds på den nationella webbplatsen för offentlig upphandling, ifyllande och insändande av meddelanden, rättsliga ramar och svårigheter som upphandlande myndigheter och ekonomiska aktörer möter vid tillämpning av den relevanta lagstiftningen. Under 2006 mottogs över 2 500 samtal. Företagens frågor gällde främst de dokument som måste lämnas in, garantier för deltagande och fullgörande samt möjligheter till omprövning av de upphandlande myndigheternas beslut.

I Italien arbetar inköpscentralen CONSIP med ett projekt kallat "Sportelli in rete", som syftar till att tillsammans med partner inrätta lokala kontor och strukturer som hjälper företag, framför allt små och medelstora företag, att öka sitt deltagande i upphandlingsförfaranden och få bättre kunskap om verktygen för e-upphandling.

2.3 Feedback till anbudsgivare

Förutom att säkra enkel tillgång till all relevant information om affärsmöjligheter är det också av stor vikt att ge feedback till ekonomiska aktörer som har deltagit i ett upphandlingsförfarande. För att kunna förbereda sig för framtida upphandlingar är det av stor hjälp för en anbudsgivare att få veta vilka delar av anbudet som den upphandlande myndigheten såg som starka och var det fanns brister.

Skyldigheten att ge feedback till anbudsgivare utgör en tillämpning av öppenhetsprincipen och ingår därför i bestämmelserna i direktiven om offentlig upphandling.¹⁹

FÖRBÄTTRA KVALITETEN PÅ OCH FÖRSTÅElsen FÖR DEN INFORMATION SOM LÄMNAS

3.1. Utbildning och vägledning för upphandlande myndigheter

Bristen på tillräcklig, relevant och tydlig information gör att det inte är lätt för ekonomiska aktörer att **förstå vilka behov den upphandlande myndigheten har** och formulera det rätta anbudet. Detta bör åtgärdas genom **utbildning och vägledning för upphandlande myndigheter/enheter, med särskild tonvikt på situationen för små och medelstora företag** och på hur ett upphandlingsförfarande bör utformas för att små och medelstora företag ska kunna delta på samma villkor som större företag. De samråd som hållits i samband med utarbetandet av denna kodex för bästa praxis, och som lett till slutsatsen att det krävs en **förändring av upphandlande myndigheters upphandlingskultur**, tyder på att det finns stort utrymme för förbättring av små och medelstora företags deltagande i förfaranden för kontraktstilldelning genom en ökad **professionalism i upphandlingssammanhang**.

I detta sammanhang skulle det kunna vara lämpligt att ta upp inte bara frågor om hur de gällande rättsliga ramarna kan tillämpas för att se till att små och medelstora företag kan delta i upphandlingsförfaranden på samma villkor som större företag, utan även förvaltningsfrågor, t.ex. hur mer komplexa anbudsförfaranden och avtalsförbindelser ska hanteras när kontrakt delas upp i delkontrakt.

I detta avseende bör följande nationella bestämmelser och praxis nämnas:

Praxis

I Österrike har inköpscentralen inrättat ett ”kompetenscenter för upphandling”, som hjälper upphandlande myndigheter med anbudsförfaranden. Detta center samlar också erfarenhet av kontakter med små och medelstora företag.

På Irland krävs nu, enligt den nationella referensramen för offentlig upphandling, att offentliga organ intar en mer innovativ hållning till upphandling av varor och tjänster. Det främsta syftet med referensramen från 2005 är att främja en strategisk och professionell syn på offentlig upphandling, bl.a. Genom att bygga upp nödvändig kapacitet och sakkunskap inom upphandlande myndigheter. För att åstadkomma den nivå i fråga om kompetens och professionalism som krävs för att genomföra referensramen för offentlig upphandling rekommenderar upphandlingsmyndigheten NPPPU en **masterutbildning på doktorandnivå i strategisk upphandling** vid Dublin City University Business School, som startade i september 2006. Därutöver har en ny examen i strategisk upphandling införts av Institute of Public Administration, ett offentligt utbildningsinstitut. Under 2005–2006 genomgick **60 tjänstemän från 40 organisationer** utbildning i upphandlingsplanering för företag.

I Nederländerna har ekonomiministeriet inrättat ett särskilt organ, **PianoO**, som försöker hjälpa offentliga myndigheter att öka sin professionalism i samband med upphandling. PianoO har en webbplats med värdefull och aktuell information om lagstiftning och praxis på upphandlingsområdet, underlättar utbyte av bästa praxis mellan upphandlande myndigheter och anordnar regelbundet seminarier för upphandlande myndigheter.

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

Två exempel på vägledningar för upphandlande myndigheter som särskilt syftar till att underlätta små och medelstora företags tillträde till offentliga kontrakt finns på (se fotnot 10) http://www.ogc.gov.uk/documents/cp0083_small_supplier_better_value.pdf OCH http://www.bercy.gouv.fr/directions_services/daj/oeap/publications/documents_ateliers/pme_commande_publique/acces_guide.htm

3.2. Utbildning och vägledning för små och medelstora företag i fråga om sammanställning av anbud

De flesta små och medelstora företag har inga stora eller specialiserade administrativa avdelningar med god kännedom om språk och förfaranden på upphandlingsområdet. De möter ofta större svårigheter än stora företag när de letar efter lämpliga affärsmöjligheter och sammanställer anbud. Merparten av medlemsstaterna anordnar konferenser, seminarier och utbildningar och har en hjälpcentral. Det tycks dock finnas behov av att ytterligare främja och utveckla särskild vägledning och utbildning för företag, även små och medelstora företag, på detta område.

I detta avseende bör följande nationella bestämmelser och praxis nämnas:

Praxis

I Frankrike har en detaljerad handbok för små och medelstora företag getts ut för att hjälpa företagen att bättre utnyttja de möjligheter som marknaden för offentlig upphandling erbjuder (*Guide pratique pour la réponse des pme à la commande publique*, se <http://www.pme.gouv.fr/essentiel/vieentreprise/guidepratique-050208.pdf>). I handboken ges små och medelstora företag vägledning om hur de kan skaffa information om affärsmöjligheter, hur de kan bekanta sig med den gällande rättsliga ramen, hur de med hjälp av de offentliggjorda specifikationerna ska få klart för sig vilka behov upphandlande myndigheter i själva verket har, hur de kan bedöma om de verkligen har kapacitet att fullgöra kontraktet och hur de kan anta en anbudsstrategi.

I Österrike har inköpscentralen sammanställt en checklista som kan användas och offentliggöras som en bilaga till meddelanden om upphandling av intresse för små och medelstora företag. Syftet är att undvika de vanligaste misstag som små och medelstora företag gör när de lämnar anbud.

Storbritannien har utarbetat ett utbildningsprogram för små och medelstora företag, som levererades till mer än 3 000 små och medelstora företag och 820 upphandlande myndigheter på regional nivå under 2005–2006. Utbildningen syftade till att ge små och medelstora företag den kunskap som krävs för att lämna anbud vid offentlig upphandling och till att öka upphandlande myndigheters medvetenhet om de hinder som små och medelstora företag möter. Efter framgången med denna utbildning har Storbritannien nyligen tagit fram en Internetbaserad kurs för små och medelstora företag kallad "Winning the Contract". Kursen ger praktiska råd om hur företag kan få reda på affärsmöjligheter inom offentlig sektor. Dessutom ges steg-för-steg-vägledning om anbudsproceduren.

4. FASTSTÄLLA RIMLIGA KVALIFIKATIONSNIVÅER OCH EKONOMISKA KRAV

4.1. Hålla urvalskriterierna proportionerliga

I EG-direktiven om offentlig upphandling bekräftas uttryckligen EG-domstolens rättspraxis, nämligen att kriterierna för ekonomisk och finansiell ställning samt teknisk kapacitet ska ha **samband med kontrakt föremålet och stå i proportion till detta.**²⁰

Att urvalskriterierna ligger på en rimlig nivå är av **central betydelse för små och medelstora företag**, eftersom upphandlande myndigheter som fastställer alltför höga kapacitets- och kunskapsnivåer i praktiken utesluter en stor andel små och medelstora företag från deltagande i anbudsproceduren.

Det finns många tänkbara urvalskriterier och olika dokument som kan väljas som bevis för att kriterierna är uppfyllda. Det måste beslutas vilka kriterier som är **lämpliga för den aktuella upphandlingen och dess värde**. Alla urvalskriterier måste vara tydliga och icke-diskriminerande och stå i proportion till det aktuella kontraktet.

När det gäller teknisk och yrkesmässig kapacitet bör den upphandlande myndigheten välja urvalskriterier som ger den möjlighet att avgöra om en anbudsgivare har den kapacitet som krävs för det aktuella kontraktet, i stället för kriterier som avser anbudsgivarnas generella kapacitet. Man bör dock se till att detta inte på ett otillbörligt sätt begränsar antalet behöriga sökande.

Urvalskriterierna bör inte heller vara formulerade på så sätt att de begränsar konkurrensen genom att beröra irrelevanta frågor. Ett krav som innebär att endast erfarenhet från den offentliga sektorn kommer att beaktas, exempelvis, är i sig irrelevant och begränsar konkurrensen.

I detta avseende bör följande nationella bestämmelser och praxis nämnas:

Nationell lagstiftning

I förfaranden för kontraktstilldelning i Frankrike får inte enbart den omständighet att en anbudssökande eller anbudsgivare inte kan lämna bevis för att han fullgjort kontrakt av samma slag vara ett skäl att utesluta anbudssökanden eller anbudsgivaren, och det innebär inte att den upphandlande myndigheten slipper kontrollera anbudssökandens eller anbudsgivarens yrkesmässiga, tekniska och finansiella förmåga.

Praxis

Vid upphandling av mindre värde rekommenderar myndigheterna i Storbritannien att upphandlande myndigheter **endast ska begära två års redovisning** eller, om redovisningen inte är tillgänglig av objektiva skäl (t.ex. att företaget är nystartat), annan lämplig information, t.ex. förvaltningsrapporter.

I Lettland rekommenderar tillsynsmyndigheten för upphandling att upphandlande myndigheter ska hänvisa till personalens snarare än företagets erfarenhet i kvalifikationskriterierna gällande den erfarenhet som krävs av anbudsgivaren. Det senare kriteriet skulle nämligen förmodligen inte garantera att den upphandlande myndighetens syfte med detta krav uppfylls, och det skulle också innebära en större risk för att unga små och medelstora företag med högt kvalificerade medarbetare uteslöt.

Nyttan med denna praxis kan också illustreras med följande exempel från Storbritannien. I början av 2002 uppmanade den brittiska småföretagsbyrån SBS flera företag att inkomma

²⁰ Artikel 44.2 tredje stycket i direktiv 2004/18/EG.

med anbud för ett tvåårigt kontrakt, värt 500 000 pund sterling per år, gällande annonsering, marknadsföring och distribution av ett statligt program. SBS mottog sex förslag, varav ett kom från ett konsultföretag med sex anställda. Företaget tilldelades kontraktet trots att det var ett litet företag som startats så sent som året innan. SBS godtog den risk detta innebar, eftersom företagets anbud vittnade om en högre kvalitet på tjänster och engagemang. Utnyttjandet av det aktuella statliga programmet ökade från 33 % till 90 %, och antalet träffar per år uppgick till 30 000 jämfört med målet på 9 000. Detta är ett exempel på ett litet företag som utnyttjar tongivande medarbetares tidigare erfarenhet och därmed kan hålla en innovationsnivå som överstiger den som normalt kan erhållas på den traditionella marknaden. Till detta kommer det särskilda personliga engagemang och den servicenivå som ofta kännetecknar sådana företag.

4.2. Dra fördel av möjligheten för ekonomiska aktörer och grupper av ekonomiska aktörer att demonstrera sin sammanlagda ekonomiska och finansiella kapacitet och tekniska förmåga

Som redan angetts ovan (punkt 1.2) erbjuder direktiven om offentlig upphandling möjlighet för ekonomiska aktörer att åberopa andra företags ekonomiska och finansiella kapacitet och tekniska förmåga. Denna möjlighet kan givetvis underlätta för små och medelstora företag att hantera krav på höga kvalifikationsnivåer och finansiella krav.

4.3. Endast kräva rimliga finansiella garantier

Orimliga finansiella garantier som krävs av upphandlande myndigheter (t.ex. bankgarantier för att täcka risker med anknytning till upphandlingsförfarandet och fullgörandet av ett kontrakt, även risker som ligger utanför företagets kontroll) utgör ett hinder mot små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling. Vidare **bör ett omotiverat och långvarigt ianspråktagande av ekonomiska aktörers resurser** (t.ex. deltagandegaranti) **undvikas, och en minskning av de finansiella garantierna i takt med kontraktets fullgörande bör uppmuntras**. Upphandlande myndigheter kan för övrigt överväga att inte kräva finansiella garantier automatiskt utan i stället med utgångspunkt i en bedömning av risken.

I detta avseende kan följande nationella bestämmelser och praxis nämnas:

Nationell lagstiftning

Enligt bulgarisk lag får beloppet för deltagandegaranti inte överstiga 1 % av kontraktsvärdet, och fullgörandegarantis belopp får inte överstiga 5 % av värdet av upphandlingen i fråga. För anbudssökande som uteslutits frigörs dessutom deltagandegaranti inom tre dagar efter det att tidsfristen för omprövning av den upphandlande myndighetens beslut om godkännande har löpt ut. För godkända anbudssökande sker detta inom tre dagar efter det att tidsfristen för omprövning av beslutet om tilldelning har löpt ut.

Enligt tysk lagstiftning kan finansiella garantier endast krävas på vissa villkor, framför allt att proportionalitetsprincipen iakttas. För byggtreprenadkontrakt kan finansiella garantier krävas från och med ett kontraktsvärde på 250 000 euro. För tjänstekontrakt är tröskelvärdet 50 000 euro.

På Malta har kravet på bankgaranti avskaffats för anbud under EU:s tröskelvärden. Eftersom ett stort antal små och medelstora företag deltar i anbudsförfaranden för sådana kontrakt har detta setts som en viktig åtgärd för att minska hindren för små och medelstora företag.

I många medlemsstater har erfarenheten visat att bördan för små och medelstora företag kan

minskas om man inte kräver en fullgörandegaranti för det sammanlagda värdet i ett och samma dokument utan i stället ger möjlighet att lämna garantier för olika etapper av fullgörandet i separata dokument.

5. LINDRA DEN ADMINISTRATIVA BÖRDAN

Ett av de vanligaste klagomål som framförs av små och medelstora företag gäller tidskrävande pappersarbete. Eftersom de flesta små och medelstora företag inte har stora eller specialiserade administrativa avdelningar är det därför av stor betydelse att de **administrativa kraven hålls till ett minimum**. I det avseendet bör hänsyn tas till följande:

Enligt direktiven om offentlig upphandling ska kontrakt tilldelas **sedan de upphandlande myndigheterna har kontrollerat de ekonomiska aktörernas lämplighet** med avseende på anbudssökandes eller anbudsgivares personliga ställning, deras behörighet att utöva den yrkesverksamhet det handlar om och deras tekniska eller yrkesmässiga kapacitet.

Framför allt förtecknas i direktiven om offentlig upphandling ett antal fall där upphandlande myndigheter är skyldiga att utesluta anbudssökande eller anbudsgivare som varit föremål för en lagakraftvunnen dom²¹, och medlemsstaterna tillåts, inom vissa gränser, utesluta ekonomiska aktörer som befinner sig i någon av ett antal andra situationer från deltagande²². När det gäller kontrollen av anbudssökandes och anbudsgivares behörighet att utöva den yrkesverksamhet det handlar om och deras tekniska eller yrkesmässiga kapacitet, anges också i direktiven **inom vilka gränser** sådan kontroll genomförs.

Enligt direktiven om offentlig upphandling är det dock i samtliga fall upp till medlemsstaterna att i enlighet med nationell rätt fastställa villkoren för tillämpning av dessa kontroller avseende uteslutning och lämplighet. Framför allt **ska medlemsstaterna fatta beslut om det närmare innehållet** i de styrkande handlingar som anbudssökande och anbudsgivare ska lämna i samband med upphandlingsförfaranden, bl.a. om hur och när dessa handlingar ska lämnas till de upphandlande myndigheterna innan kontraktet tilldelas.

Medlemsstaterna kan exempelvis, i överensstämmelse med direktiven om offentlig upphandling, på följande sätt se till att kontraktet går till en lämplig anbudsgivare: Anbudssökande eller **anbudsgivare kan**, i fråga om alla eller en del av de styrkande handlingar det gäller, **uppmannas att på heder och samvete försäkra** att de uppfyller samtliga villkor för lämpliga anbudssökande eller anbudsgivare. Det är sedan **endast den anbudsgivare som lämnat det bästa anbudet som måste inkomma med alla relevanta originalintyg** inom en viss tidsfrist. För att en sådan lösning ska vara förenlig med det mål som anges i direktiven om offentlig upphandling – att kontraktet måste tilldelas en lämplig anbudsgivare – måste medlemsstaterna dock ha ett effektivt, proportionerligt och avskräckande påföljdssystem på plats, som kan tillämpas i alla fall där den anbudsgivare som lämnat det bästa anbudet i slutändan inte kan lämna de styrkande handlingar som krävs inom tidsfristen, eller om det – vilket är allvarligare – konstateras att denne inte uppfyller ett eller flera av villkoren för lämpliga anbudssökande eller anbudsgivare. Om den anbudsgivare som lämnat det bästa anbudet inte inkommer med de styrkande handlingar som krävs kommer kontraktet under alla omständigheter inte att tilldelas honom utan kan tilldelas den näst bästa anbudsgivaren, om denna möjlighet angetts i specifikationerna.

²¹ Artikel 45.1 i direktiv 2004/18/EG avser väl definierade fall av deltagande i en kriminell organisation, bestickning, bedrägerier riktade mot gemenskapens ekonomiska intressen samt penningtvätt.

²² Artikel 45.2 i direktiv 2004/18/EG avser fall av konkurs, brott mot yrkesetiken, bristande fullgörande av skyldigheter avseende erläggande av skatter eller sociala avgifter samt ekonomiska aktörer som i allvarlig omfattning lämnat oriktiga uppgifter.

I fall där de upphandlande myndigheterna beslutar att begränsa antalet lämpliga anbudssökande som den kommer att inbjuda att lämna anbud, förhandla eller föra en konkurrenspräglad dialog – vilket de har rätt till i selektiva förfaranden, förhandlade förfaranden med offentliggörande av ett meddelande om upphandling samt i den konkurrenspräglade dialogen – måste de se till att ett lägsta antal lämpliga anbudssökande finns tillgängliga, i enlighet med tillämpliga bestämmelser i direktiven²³. Upphandlande myndigheter får alltså inte gå ut med en inbjudan att lämna anbud, inleda förhandlingar eller föra en konkurrenspräglad dialog förrän de valt ut ett lägsta antal lämpliga anbudssökande enligt direktiven. Dessa specifika bestämmelser i EG-direktiven tillkom just för att garantera verklig konkurrens mellan ett tillräckligt stort antal lämpliga anbudssökande i sådana fall.

Det kan för övrigt **vara lämpligt att ge upphandlande myndigheter möjlighet att bortse från** anbudssökandes och anbudsgivares **skyldighet att lämna** alla eller en del av de **styrkande handlingar** som krävs, **om de redan fått sådana bevis** nyligen i samband med ett annat upphandlingsförfarande och under förutsättning att de relevanta dokumenten utfärdats inom en viss rimlig tidsperiod och fortfarande är giltiga. I sådana fall kan den berörda anbudssökanden, anbudsgivaren eller sökanden uppmanas att på heder och samvete försäkra att de styrkande handlingarna redan lämnats i samband med ett tidigare upphandlingsförfarande – och ange vilket – samt bekräfta att situationen inte ändrats. Även i detta fall måste medlemsstaterna ha ett effektivt, proportionerligt och avskräckande påföljdssystem på plats, som kan tillämpas i fall där det i slutändan konstateras att den anbudsgivare som lämnat det bästa anbudet inte lämnat de styrkande handlingar som krävs.

Kortfattade och enkla standardformulär och standardintyg kan dessutom definitivt hjälpa små och medelstora företag att lämna relevanta uppgifter till de upphandlande myndigheterna i tid.

I detta avseende kan följande nationella bestämmelser nämnas:

Nationell lagstiftning

I ett antal medlemsstater, bl.a. Nederländerna, Belgien, Italien och Ungern, har inte upphandlande myndigheter – eller kommer de inte i framtiden att ha – rätt att begära att anbudsgivare ska lämna uppgifter som den upphandlande myndigheten enkelt och utan kostnad kan kontrollera i en tillförlitlig, elektroniskt tillgänglig databas (t.ex. företagsuppgifter).

6. BETONA FÖRHÅLLANDET MELLAN KVALITET OCH PRIS SNARARE ÄN PRISET

6.1. Skapa större utrymme för kvalitativa lösningar tack vare möjligheten att tilldela kontrakt med utgångspunkt i det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet

I direktiven om offentlig upphandling ges möjlighet att tilldela kontrakt antingen på grundval av det lägsta priset eller på grundval av det **ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet**²⁴. Det senare alternativet innebär att upphandlande myndigheter kan ta hänsyn till olika faktorer med anknytning till föremålet för kontraktet, t.ex. **kvalitet**, tekniska fördelar, funktionella egenskaper, **driftskostnader**, **kostnadseffektivitet**, eftermarknadsservice och tekniskt stöd. På så sätt får upphandlande myndigheter möjlighet att **bedöma inte bara de direkta kostnaderna för ett inköp, utan även dess livscykelkostnader**. Därigenom får ekonomiska

²³ Se framför allt artikel 44.3 och 44.4 i direktiv 2004/18/EG.

²⁴ Artikel 53.1 i direktiv 2004/18/EG och artikel 55.1 i direktiv 2004/17/EG.

aktörer ett incitament att ge den upphandlande myndigheten ett verkligt mervärde, och det medför positiva innovationseffekter eftersom det utgör ett incitament för ekonomiska aktörer att utveckla bättre och hållbara produkter. Detta är av särskild betydelse för småföretagssektorn, som är en källa till innovation och viktig FoU-verksamhet.

För att i samband med kontraktstilldelning garantera att inköpets livscykelkostnader beaktas och kriteriet om det **ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet tillämpas på ett ändamålsenligt och konsekvent sätt**, bör den upphandlande myndighetens personal organiseras på så sätt att de personer som i slutändan kommer att använda den inköpta produkten aktivt deltar i förberedelserna inför ett upphandlingsförfarande.

6.2. Ge större utrymme för innovativa lösningar genom möjligheten att utforma tekniska specifikationer i form av prestanda- eller funktionskrav

I direktiven om offentlig upphandling ges upphandlande myndigheter visserligen full frihet att köpa de varor och tjänster som motsvarar deras behov, men de bör se till att inte begränsa möjligheterna till deltagande för företag som tillhandahåller nya, innovativa lösningar som kan erbjuda ett bättre förhållande mellan kvalitet och pris.

De tekniska specifikationer som upprättas av upphandlande myndigheter måste möjliggöra konkurrens i samband med offentlig upphandling. Det bör därför vara möjligt att lämna anbud som återspeglar den **mångfald tekniska lösningar som finns att tillgå på marknaden**. I direktiven om offentlig upphandling fastställs därför att de tekniska specifikationerna för ett kontrakt kan utformas som prestanda- eller funktionskrav.²⁵ Detta är ett nytt förhållningssätt i jämförelse med de tidigare direktiven, enligt vilka de tekniska specifikationerna skulle utformas som standarder.

Detta resultatnriktade förhållningssätt innebär att upphandlande myndigheter kan koncentrera sig på sina faktiska inköpsbehov, dvs. de funktionella kraven på en produkt som de önskar, samtidigt som anbudsgivare ges frihet att utveckla nya, innovativa varor eller tjänster som kanske bättre motsvarar den upphandlande myndighetens faktiska behov. Det nya synsättet gynnar därför små och medelstora företag, särskilt **innovativa företag** som kanske har svårt att uppfylla de tekniska specifikationer som godkänns av erkända standardiseringsorgan men som producerar varor, levererar tjänster eller använder material, metoder eller teknik av högt tekniskt och/eller miljömässigt värde och kan uppfylla de prestanda- eller funktionskrav som angetts av de upphandlande myndigheterna. Med utgångspunkt i medlemsstaternas feedback kan detta vara ett särskilt intressant alternativ på områden som IT-utrustning.

I direktiven om offentlig upphandling erbjuds dessutom möjlighet för upphandlande myndigheter att tillåta anbudsgivare att lägga fram alternativa anbud. Eftersom upphandlande myndigheter kanske inte alltid har aktuell kunskap om vilka varor och tjänster marknaden har att erbjuda kan godkännande av alternativa anbud också göra det möjligt för anbudsgivare att föreslå innovativa lösningar. I sådana fall måste upphandlande myndigheter som utnyttjar denna möjlighet i förfrågningsunderlaget ange vilka minimikrav som gäller för alternativa anbud och eventuella särskilda villkor som gäller för redovisningen av anbudet.

I detta avseende bör följande nationella bestämmelser och praxis nämnas:

Praxis

²⁵ Artikel 23.3 b–d i direktiv 2004/18/EG och artikel 34.3 b–d i direktiv 2004/17/EG.

Även om upphandlande myndigheter vanligen har en god uppfattning om sina behov, vet de inte nödvändigtvis vilka de lämpligaste lösningarna är som står till buds för att tillgodose behoven. I det avseendet är god kunskap om marknaden en klar fördel. Upphandlande myndigheter överväger dock oftast redan välkända leverantörer och produkter. I detta sammanhang kan ett **bättre informationsflöde mellan upphandlande myndigheter och innovativa små och medelstora företag** vara av nytta. Detta är syftet med ett franskt program (kallat "[met]") där ett tjugotal små och medelstora företag under en halv dag presenterar sina innovativa produkter eller lösningar på ett visst tekniskt område för upphandlande myndigheter.

Storbritannien tillämpar ett liknande förhållningssätt och har gett ut flera vägledningar med beskrivningar av ett antal verktyg och tekniker för ett **tidigt marknadsengagemang**, inklusive undersökning av nya lösningar, marknadsundersökningar, marknadsskapande, **evenemang där potentiella anbudsgivare kan få bättre kunskap om upphandlande myndigheters behov**, användning av webbplatser och affärstidningar för annonsering om kommande möjligheter, offentliggörande av förhandsmeddelanden, initiativ för "idékonkurrens" osv.

Vidare erbjuds i direktiven om offentlig upphandling olika möjligheter att koppla samman FoU och offentliga inköp.

Upphandlande myndigheter kan framför allt tilldela offentliga varukontrakt genom det förhandlade förfarandet utan att dessförinnan ha offentliggjort något meddelande om upphandling i Europeiska unionens officiella tidning, om varorna i fråga endast framställs för forsknings-, experiment-, studie- eller utvecklingsändamål.²⁶ Även om denna bestämmelse inte avser tillverkning i en omfattning som syftar till att göra produkten lönsam eller till att täcka FoU-kostnader kan den innefatta begränsad produktion för att tillvarata resultaten av praktiska försök och visa att produkten *lämpar sig* för produktion eller leverans i större omfattning med iakttagande av godtagbara kvalitetsstandarder. Beroende på nivån för de kvalitetskrav som den upphandlande myndigheten ställer före köpet av denna första produktion kan detta specifika offentliga varukontrakt legitimt betraktas som en första förteckning som den utvalda anbudsgivaren kan åberopa i samband med senare "traditionella" upphandlingsförfaranden. Detta kan vara särskilt intressant för små och medelstora företag som anslår stora summor för FoU.

Ett liknande manöverutrymme finns för kontrakt som avser FoU-tjänster, med undantag av sådana vars resultat endast tillkommer upphandlande myndigheter i deras egen verksamhet, förutsatt att den tillhandahållna tjänsten helt och hållet betalas av den upphandlande myndigheten.²⁷

Vid all upphandling utöver begränsad produktion eller leverans enligt ovan måste dock direktiven om offentlig upphandling tillämpas. I detta avseende finns värdefull information i både det nya meddelandet om förkommersiell upphandling²⁸ och vägledningen för hantering av innovativa lösningar vid offentlig upphandling²⁹.

7. GE TILLRÄCKLIG TID FÖR SAMMANSTÄLLNING AV ANBUD

²⁶ Artikel 31.2 a i direktiv 2004/18/EG.

²⁷ Artikel 16 f i direktiv 2004/18/EG och artikel 24 e i direktiv 2004/17/EG.

²⁸ KOM(2007) 799, 14.2.2007.

²⁹ SEK(2007) 280.

Små och medelstora företag har normalt sett liten, om någon, specifik administrativ kapacitet för sammanställning av anbudshandlingar. Upphandlande myndigheter måste vara medvetna om detta när tidsfrister fastställs, så att de kan säkra bredast möjliga grund för konkurrens.

I direktiven om offentlig upphandling erbjuds möjlighet att på frivillig basis använda sig av **förhandsmeddelanden** för att ge potentiella anbudsgivare möjlighet att förbereda sig för att i tid kunna inkomma med anbud för de kontrakt som tillkännagetts.³⁰ **Detta är av särskild betydelse när det gäller omfattande och komplexa kontrakt, där små och medelstora företag kan behöva tid för att finna partner för gemensamma anbud.**

När upphandlande myndigheter utnyttjar möjligheten att förkorta tidsfristerna efter offentliggörande av ett förhandsmeddelande ska de se till att förhandsmeddelandet är tillräckligt detaljerat för att verkligen ge ekonomiska aktörer möjlighet att förbereda sig för projektet.

8. SE TILL ATT BETALNINGAR SKER I TID

Till följd av rapporter från intressenter om svårigheter i samband med betalningar från upphandlande myndigheter har en allmän översyn inletts av de gällande bestämmelserna i direktiv 2000/35/EG om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner. Den pågående översynen av det direktivet kan leda till ett förslag om ett ändringsdirektiv för att förbättra disciplinen på det här området.

Redan dessförinnan kan dock mycket göras av medlemsstater och upphandlande myndigheter för att förbättra betalningsvillkoren. I sin nuvarande lydelse bidrar direktiv 2000/35/EG definitivt till att lindra den ekonomiska bördan för små och medelstora företag, i och med att det innehåller bestämmelser om en standardmässig betalningsfrist på 30 dagar, standardräntenivå för dröjsmålsränta och indrivning av obestridda fordringar. Det är därför viktigt att dessa möjligheter utnyttjas maximalt.

När det gäller betalning till underleverantörer kan **upphandlande myndigheter dessutom införa klausuler i kontraktshandlingarna för att se till att deras leverantörer betalar sina underleverantörer i tid** (se avsnitt 1.4) och att betalningar går vidare genom försörjningskedjan.

I detta avseende kan följande nationella bestämmelser och praxis nämnas:

Nationell lagstiftning

Enligt ungersk lag ska den upphandlande myndigheten betala anbudsgivaren inom 30 dagar efter fullgörandet. Om det konstateras att anbudsgivaren har fullgjort kontraktet och den upphandlande myndigheten inte har betalat inom tidsfristen har anbudsgivaren rätt att få pengarna direkt från myndighetens bankkonto.

Praxis

Vid en undersökning i Frankrike nyligen föreslogs att upphandlande myndigheter vidtar följande åtgärder för att lindra problemen till följd av försenad betalning:

- Förenkla de dokument som krävs för att göra en betalning, använda elektroniska verktyg.

³⁰ Artikel 35.1 i direktiv 2004/18/EG och artikel 41.1 i direktiv 2004/17/EG.

- Inte skjuta upp betalning utan giltigt skäl.
- **Öka användningen av elektronisk betalning.**
- Förenkla kontrollerna.
- Inte skjuta upp betalning till årets slut.

I Storbritannien måste regeringsdepartementen och deras myndigheter övervaka sitt betalningsresultat och offentliggöra det i departements- eller årsrapporter. I tabeller anges för varje departement hur stor andel av fakturorna som betalats inom 30 dagar – eller en annan överenskommen kredittid – efter mottagande av en giltig faktura. Upphandlande myndigheter rekommenderas också att överväga om det är lämpligt med delbetalningar eller **mellanliggande betalningar** (med koppling till exempelvis utfört arbete).