EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.5.2021
COM(2021) 245 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Genomförande och bästa praxis avseende nationella upphandlingspolicyer på den inre marknaden

Innehållsförteckning

1. Inledning 2

2. Sammanfattning av medlemsstaternas övervakningsrapporter 2

2.1. Kvantitativa nyckelindikatorer – antalet upphandlingar och deras värde 2

2.2. De vanligaste källorna till felaktig tillämpning eller rättsosäkerhet 5

2.3. Bedrägeri, korruption, intressekonflikt och allvarliga oriktigheter 6

2.4. Små och medelstora företags deltagande 8

2.5. Det praktiska genomförandet av nationell strategisk upphandling 8

2.5.1. Miljöanpassad offentlig upphandling 9

2.5.2. Socialt ansvarsfull upphandling 10

2.5.3. Offentlig upphandling av innovation 11

3. Allmänna slutsatser 12

1. INLEDNING

Detta dokument bygger på de uppgifter som medlemsstaterna lämnade in under den första rapporterings- och övervakningsomgången enligt artiklarna 83 och 85 i direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling, artikel 45 i direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner, samt artiklarna 99 och 101 i direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (*rapporteringsskyldigheten* eller *rapporteringen*).

På grund av det försenade införlivandet av direktiven genomfördes den första rapporteringen 2018. Därför omfattade rapporterna i princip perioden mellan den 1 januari 2017 och den 31 december 2017[1] (även om en medlemsstat införlivade direktiven efter den 1 januari 2017) beroende på tillgången på uppgifter.

Inom ramen för ovannämnda skyldigheter mottog kommissionen 27 rapporter: 26 från EU:s medlemsstater[2] och en från Norge, som medlem i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Medlemsstaternas ursprungliga rapporter finns på följande adress:

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/country-reports_sv

2. SAMMANFATTNING AV MEDLEMSSTATERNAS ÖVERVAKNINGSRAPPORTER

Rent allmänt kan konstateras att alla inkomna rapporter innehöll mer kvalitativ information än kvantitativa uppgifter. De senares ofullständighet begränsade dock möjligheterna att göra en heltäckande aggregering och/eller jämförelse av tillgängliga uppgifter på EU-nivå.

2.1. Kvantitativa nyckelindikatorer – antalet upphandlingar och deras värde

De kvantitativa indikatorerna är nödvändiga för att definiera upphandlingsmarknaden. Medlemsstaterna tar upp olika problem som uppstått i samband med rapporteringen, t.ex. ofullständiga eller saknade dataunderlag[3] eller avsaknad av sådana uppgifter[4] osv. Arbetet verkar i sig ha varit så pass betungande och resurskrävande att vissa medlemsstater har beslutat att söka ytterligare stöd för detta.

Med tanke på ovanstående problem som uppstått vid sammanställningen av uppgifterna har utvalda nyckelindikatorer från medlemsstaterna under den första rapporteringen sammanfattats i tabell 1 (uppgifterna i tabellen avser anbudsinfordringar, om inget annat anges).

---

1 Vissa medlemsstater lämnade in rapporter för andra perioder, beroende på vilka uppgifter de hade tillgång till.

2 Inga rapporter lämnades in av Förenade kungariket och Österrike.

3 I Sveriges rapport nämns till exempel följande: *Dessutom saknas uppgifter om upphandlingsvärde för en förhållandevis stor andel av de nationella upphandlingarna.* På liknande sätt nämns följande i Danmarks rapport: *En upphandling under EU:s tröskelvärde behöver inte offentliggöras om den inte är av gränsöverskridande intresse. Det finns därför inga uppgifter om dessa upphandlingar. Utan dessa uppgifter skulle det sammanlagda värdet av upphandlingar under EU:s tröskelvärde vara missvisande.*

4 I Finlands rapport nämns till exempel följande: *När det gäller upphandlingar under EU:s tröskelvärde samlas uppgifter om det uppskattade värdet in via den finska centrala elektroniska upphandlingsplattformen Hilma. Det finns inga fullständiga uppgifter om värdet av tilldelade kontrakt (som efterfrågas i mallen) under EU:s tröskelvärden för 2017.* Den norska regeringen samlar i sin tur inte in uppgifter om värdet av tilldelade kontrakt under EU:s tröskelvärden.

Tabell 1: Antalet upphandlingar och deras värde över och under EU:s tröskelvärde 2017

	Antalet upphandlingar		Upphandlingarnas värde [miljoner euro]	
Land	**Över tröskelvärdet**	**Under tröskelvärdet**	**Över tröskelvärdet**	**Under tröskelvärdet**
Österrike	inlämnad	inlämnad	inlämnad	inlämnad
Belgien	Ingen uppgift	Ingen uppgift	Ingen uppgift	6 435,80
Bulgarien	5 921	4 955	6 516,62	633,12
Kroatien	1 370	7 413	2 730,19	2 606,68
Cypern	262	1 490	Ingen uppgift	175,92
Tjeckien	4 486	5 758	8 546,68	2 241,13
Danmark	2 669	607	Ingen uppgift	Ingen uppgift
Estland	9 005	1 369	1 700,00	800,00
Finland	4 333	Ingen uppgift	Ingen uppgift	Ingen uppgift
Frankrike	144 796		83 871,00	
Tyskland	Ingen uppgift	Ingen uppgift	280 000,00	
Grekland	Ingen uppgift	Ingen uppgift	Ingen uppgift	1 800,00
Ungern	3 020	8 671	9 901,94	1 838,25
Irland	879	1 406	6 033,56	261,27
Italien	47 631	89 606	122 364,75	16 610,25
Lettland	1 323	2 679	Ingen uppgift	567,59
Litauen	Ingen uppgift	Ingen uppgift	Ingen uppgift	2 117,80
Luxemburg	Ingen uppgift	965	Ingen uppgift	251,84
Malta	372	5 150	513,92	194,88
Polen	22 458	Ingen uppgift	Ingen uppgift	22 604,58
Portugal	4 579	536 377	2 867,00	3 735,00
Rumänien	28 165		Ingen uppgift	3 230,45
Slovakien	1 650	26 293	Ingen uppgift	2 086,06
Slovenien	1 554	5 579	2 218,34	815,31
Spanien	10 991	Ingen uppgift	Ingen uppgift	14 419,44
Sverige	7 561	10 769	72 236,48	
Nederländerna	Ingen uppgift	Ingen uppgift	26 400,00	46 900,00
Förenade kunga	Ingen rapport inlämnad	Ingen rapport inlämnad	Ingen rapport inlämnad	Ingen rapport inlämnad
Island	Ingen rapport inlämnad	Ingen rapport inlämnad	Ingen rapport inlämnad	Ingen rapport inlämnad
Liechtenstein	Ingen rapport inlämnad	Ingen rapport inlämnad	Ingen rapport inlämnad	Ingen rapport inlämnad
Norge	4 418	5 268	Ingen uppgift	Ingen uppgift

Anmärkningar: Danmark – under tröskelvärdet omfattar endast upphandlingar av gränsöverskridande intresse, Frankrike – uppgifter endast för 2016 och över 90 000 euro, annars endast frivillig rapportering, Ungern – värden avser tilldelade kontrakt, Irland – uppgifterna avser meddelanden om tilldelning av kontrakt, Italien – ungefärlig uppdelning i upphandlingar över och under tröskelvärdet för varor och tjänster, baserat på ett kontraktsvärde på mindre än 150 000 euro, Luxemburg – antalet upphandlingar avser tilldelade kontrakt, Malta – uppgifterna avser tilldelade kontrakt, Nederländerna – uppgifter för 2015, Rumänien – rapporteringsperiod från den 1 januari 2017 till den 28 februari 2018, Slovakien – uppgifterna för upphandlingar under EU:s tröskelvärde avser antalet tilldelade kontrakt och uppskattat kontraktsvärde, Spanien – insamlingen av uppgifter avslutades den 15 december 2017, Sverige – uppgifter för 2016.

Som framgår av tabell 1 är de inlämnade uppgifterna inkonsekventa i flera avseenden och omfattar alltifrån informationsluckor till sammanslagen rapportering (t.ex. att upphandlingar över och under tröskelvärdet rapporteras tillsammans). Ibland avser rapporteringen också olika skeden i det offentliga upphandlingsförfarandet (t.ex. uppgifter om anbudsinfordringar kontra tilldelade kontrakt) och olika perioder. Behandlingen av sådana uppgifter blir problematisk när ovanstående omständigheter kombineras med andra problem, såsom osäkerhet kring

jämförbarheten mellan måttenheter eller skillnader i omfattning (dvs. övervakningen av upphandlingarna under EU:s tröskelvärde beror på de nationella tröskelvärdena, som varierar avsevärt). Till följd av detta presenterades informationen från medlemsstaterna ”i befintligt skick”, inklusive platshållare för saknade uppgifter (även om det senare delvis beror på datainsamlingens frivillighet[5]), och inga totalsiffror på EU-nivå har räknats fram baserat på den mottagna informationen.

I flera fall, när uppgifter om upphandlingar under och över tröskelvärdena rapporterades separat, skilde sig de nationella siffrorna för upphandlingar över tröskelvärdet från de uppgifter som samlats in via TED (Tenders Electronic Daily)[6]. Detta kan bero på flera faktorer, såsom otillräcklig integrering av överförda och/eller publicerade uppgifter mellan de nationella systemen och TED. Detta kommer att undersökas närmare. Exempel på sådana skillnader ges i tabell 2.

Tabell 2: Skillnader när det gäller antalet meddelanden om upphandling och tilldelade kontrakt – exempel

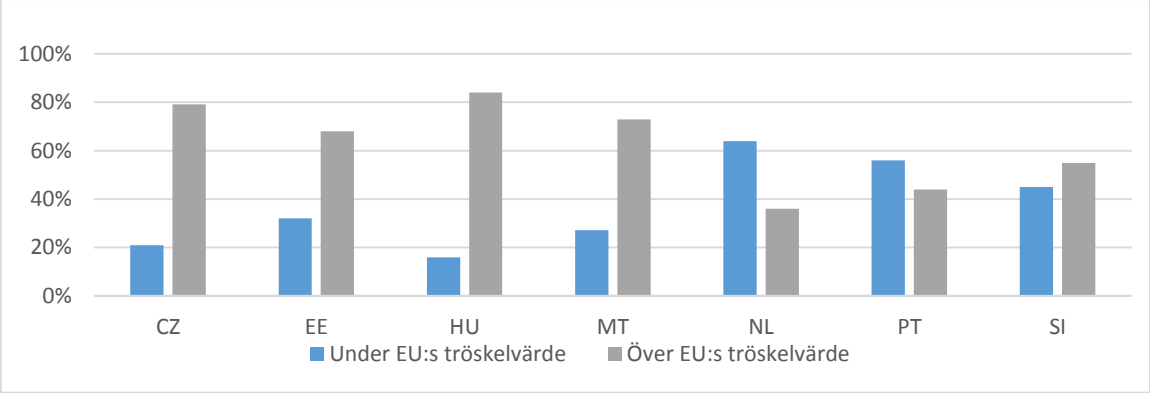
	2017 (2016 SE)	
Land	**Meddelanden om upphandling publicerade i TED jämfört med nationell rapportering**	**Tilldelade kontrakt publicerade i TED jämfört med nationell rapportering**
FI	87 %	93 %
HU	84 %	108 %
SE	89 %	107 %

Diagram 1 visar andelen upphandlingar under och över EU:s tröskelvärde för utvalda medlemsstater, som också lämnat uppgifter om värdet av offentliga upphandlingar över EU:s tröskelvärde.

Diagram 1: Värdet av upphandlingar under EU:s tröskelvärde jämfört med upphandlingar över EU:s tröskelvärde.

[5] Enligt artikel 85.2 avser rapporteringsskyldigheten inte värdet av offentlig upphandling över tröskelvärdet och inte heller antalet upphandlingar.

[6] TED (Tenders Electronic Daily) är den nätbaserade versionen av tillägget till *Europeiska unionens officiella tidning* om offentlig upphandling i EU, som finns på https://ted.europa.eu/



Diagrammet visar hur mönstren skiljer sig åt mellan de utvalda medlemsstaterna, vilket kan förklaras av skillnader i de nationella tröskelvärdena samt olika metoder för uppgiftsinsamling. I vissa länder (Nederländerna och Portugal) har upphandlingar under tröskelvärdet intressant nog större betydelse än upphandlingar över tröskelvärdet. Detta belyser de nationella upphandlingsmarknadernas betydelse och betydelsen av datainsamling och övervakning utöver TED (ett område som medlemsstaterna själva ansvarar för).

2.2. De vanligaste källorna till felaktig tillämpning eller rättsosäkerhet

Detta avsnitt är inriktat på de vanligaste källorna till felaktig tillämpning eller rättsosäkerhet, inbegripet eventuella strukturella eller återkommande problem vid tillämpningen av reglerna för offentlig upphandling, enligt medlemsstaternas rapporter. De vanligaste allmänna problemen var följande:

- Personer som arbetar med upphandling har otillräcklig kunskap om reglerna, särskilt de regler som inte klargörs genom rättspraxis.
- Brist på personal (personer med erforderlig kompetens och olika profiler) och hög personalomsättning, särskilt på lokal nivå.
- Bristande upphandlingskompetens och otillräcklig marknadskännedom.
- Påtryckningar från den politiska hierarkin för att säkerställa ett specifikt resultat av förfarandet.
- Påtryckningar för att säkerställa snabba resultat vilket leder till mindre tid för korrekt planering och genomförande av förfarandet.
- Avsaknad av centrala inköpsenheter eller otillräckligt stöd till små och underbemannade myndigheter.

När det gäller de nationella upphandlande myndigheternas konkreta tillämpning av rättsliga bestämmelser tog omkring en fjärdedel av medlemsstaterna upp följande problem:

- Beräkning av upphandlingens värde – artikel 5: den upphandlande myndigheten gör en konstgjord uppdelning, antingen med avsikt vilket är olagligt, eller genom feltolkning vilket oavsiktligt kan leda till en konstgjord uppdelning.
- Skäl för uteslutning – artikel 57: den upphandlande myndigheten använder skäl för uteslutning för att gynna en viss aktör eller gör en alltför fri tolkning vilket leder till en för svag kontroll.

- Tilldelningskriterier – artikel 67: den upphandlande myndigheten har svårt att formulera ordentliga och meningsfulla kvalitetskriterier, bland annat i samband med strategisk offentlig upphandling (miljöanpassad, socialt ansvarsfull och innovativ) och upprättande av en koppling till föremålet för upphandlingen.

Slutligen kunde ofta, trots det begränsade antalet svar, följande mönster observeras:

- De upphandlande myndigheterna föredrar att använda lägsta pris som tilldelningskriterium, vilket ses som enklare och mer objektivt. Bästa förhållandet mellan pris och kvalitet används i begränsad utsträckning på grund av rädsla för risker i samband med regelefterlevnadsrevisioner.
- Inga eller få marknadsundersökningar genomförs inför upphandlingen, vilket leder till orealistiska eller föråldrade specifikationer.
- Kortast möjliga tidsfrister används för inlämning av anbud eller anbudsansökningar och korta tidsfrister för fullgörande av kontrakt.
- Alltför många urvalskriterier används eller inga alls.

2.3. Bedrägeri, korruption, intressekonflikt och allvarliga oriktigheter

Många medlemsstater redogjorde för sina lagstiftningslösningar, den institutionella strukturen och de icke-bindande åtgärder som vidtagits, och presenterade även viss statistik om hur systemet fungerar. I de flesta fall är den allmänna lagstiftningen och institutionerna för bekämpning av korruption och otillåten samverkan äldre än direktiven. EU-reglerna fick dock i regel medlemsstaterna att särskilt fokusera på frågor som rör offentlig upphandling, om de inte redan omfattades.

Till exempel nämns följande intressanta specifika skyldigheter och rättigheter:

- Skyldighet att offentliggöra alla dokument, inklusive information om de ekonomiska aktörerna.
- Skyldighet för konkurrensmyndigheter att genomföra tester och simuleringar av marknaden för att upptäcka otillåten samverkan.
- Skyldighet för ekonomiska aktörer att lämna uppgifter om sin ägarstruktur.
- Obligatoriska utnämningar av tjänstemän med ansvar för integritetsfrågor och inrättande av avdelningar för internrevision hos upphandlande myndigheter.

De icke-bindande åtgärder[7] som anges i rapporterna var de vanligaste och mest samstämmiga i medlemsstaterna. De omfattar nationella strategier mot korruption, handböcker och vägledningar (särskilt om metoder för att genomföra marknadsundersökningar, förhandlingar eller för att upptäcka otillåten samverkan), professionalisering, utbildning eller uppförandekoder för tjänstemän (om de inte anges i lagstiftningen) och ibland även för ekonomiska aktörer. Inriktningen på icke-bindande åtgärder visar att medlemsstaterna är medvetna om att åtgärder inom integritet och korruption inte bara kräver rättsliga hinder, utan också ett positivt inflytande på förvaltningskulturen och på personliga beteenden och värderingar.

[7] Åtgärder som inte innebär en strikt rättslig skyldighet för dem som arbetar med upphandling.

De flesta av ovannämnda åtgärder gäller i tillämpliga delar för intressekonflikter. Det finns vissa specifika nationella åtgärder när det gäller intressekonflikter:

- Omkring en fjärdedel av medlemsstaterna uppger att de har mer detaljerade regler när det gäller definitionen av intressekonflikt än i direktiven. I allmänhet handlar dessa om att klargöra vilka familjeband och personliga band som omfattas av begreppet intresse, liksom regler om aktieinnehav i privata företag.
- Många medlemsstater anger att de på nationell nivå använder sig av försäkringar om frånvaro av intressekonflikter, om opartiskhet och om objektivitet. I vissa fall finns det en allmän skyldighet att anmäla eventuella intressekonflikter, och en skyldighet att offentliggöra denna information. I allmänhet är överträdelser av dessa regler förenade med påföljder.
- Andra åtgärder är bland annat följande:
    - Ett förbud mot att samtidigt sitta i flera tekniska kommittéer och/eller utvärderingskommittéer som arbetar med samma upphandlingsförfarande.
    - Strikta bestämmelser om att avtal som ingåtts i strid med reglerna om intressekonflikter är ogiltiga.
    - En skyldighet för tjänstemän som kontrollerar offentliga upphandlingar att regelbundet redovisa sina tillgångar.

Rapporterna bekräftar också att medlemsstaterna för närvarande för en politik för att förebygga och upptäcka otillåten samverkan som till stor del bygger på OECD:s riktlinjer[8]. Till de åtgärder som medlemsstaterna ofta vidtar för att bekämpa otillåten samverkan hör bland annat utarbetande och spridning av vägledningar om upptäckt, kunskapshöjande åtgärder och utbildning, direkttelefon för rapportering av misstänkta fall, program för förmånlig behandling för aktörer som träder fram och lämnar upplysningar, straffrättsliga påföljder för personer som bedriver otillåten samverkan osv.

I de flesta medlemsstater tycks de nationella konkurrensmyndigheterna ha huvudansvaret för att genomföra denna politik. De centrala upphandlingsmyndigheternas roll[9] på detta område utvecklas inte. Vikten av att upprätta och/eller upprätthålla tydliga förbindelser för kommunikation och samarbete mellan konkurrensmyndigheter, centrala upphandlingsmyndigheter och upphandlande myndigheter anses i regel vara en viktig del i politiken för att bekämpa otillåten samverkan.

Rapporterna visar att det fortfarande är en utmaning att utveckla och tillämpa metoder för kvantitativ bedömning av risker för otillåten samverkan i tilldelningsförfaranden, framför allt i form av riskindikatorer.

2.4. Små och medelstora företags deltagande

De stora skillnaderna i rapporteringen och uppgiftslämnandet gör det svårt att jämföra uppgifter från olika länder om små och medelstora företags deltagande.

---

8 OECD:s rekommendation om bekämpande av anbudskarteller i offentlig upphandling (*OECD Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement*) (https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggінginpublicprocurement.htm).

9 De flesta medlemsstater har centraliserade upphandlingsenheter som ansvarar för upphandlingspolitiken.

Omkring tre fjärdedelar av medlemsstaterna har lämnat uppgifter till den kvantitativa rapporteringen. Endast ett begränsat antal medlemsstater har dock uttryckligen nämnt de utmaningar som små och medelstora företag möter i samband med offentlig upphandling. Det handlar framför allt om den administrativa bördan, bristen på kunskap om produktmarknaden för små och medelstora företag eller bristen på dialog mellan upphandlande myndigheter och små och medelstora företag. De flesta av de rapporterade åtgärderna för att komma till rätta med dem är de som krävs enligt EU-direktiven om offentlig upphandling (uppdelning av kontrakt i delar, tak för omsättningskrav osv.). Flera medlemsstater uppger att de har infört kompletterande åtgärder, t.ex. hjälpcentraler och andra stödstrukturer, och e-upphandlingsmoduler även för upphandlingar under tröskelvärdet. De flesta av de små och medelstora företagens utmaningar rör deltagande i offentlig upphandling i allmänhet, medan några rapporter också visar att vissa utmaningar handlar mer om nationella särdrag.

Vissa medlemsstater har lagt fram ytterligare åtgärder utöver dem som ingår i direktiven för att förbättra de små och medelstora företagens deltagande i offentlig upphandling.

Några intressanta metoder kan lyftas fram:

- Den nederländska regeringen har uppmuntrat små och medelstora företag att samarbeta med upphandlande myndigheter för att identifiera olika hinder. Regeringen har också tagit fram konkreta åtgärder för att förbättra metoderna för offentlig upphandling, som den lade fram i februari 2018[10].
- Den italienska regeringen har tagit initiativ till utbildningscentraler för leverantörer[11] som tillhandahåller utbildning och stöd till lokala företag, särskilt mikroföretag samt små och medelstora företag, när det gäller användningen av elektroniska upphandlingsverktyg.

Vissa medlemsstater som hade svårt att lämna uppgifter uppgav att de har för avsikt att införa system för uppgiftsinsamling i framtiden.

2.5. Det praktiska genomförandet av nationell strategisk upphandling

Strategisk offentlig upphandling omfattar miljöanpassad, socialt ansvarsfull och innovativ upphandling. Målet är att öka upphandlingens och de offentliga utgifternas mervärde och genomslag för att på så sätt bidra till ett effektivt genomförande av de ekonomiska, sociala och miljöpolitiska målen (på europeisk, nationell, regional och/eller lokal nivå) och till en inkluderande återhämtning, samt främja den gröna och digitala omställningen och stärka den sociala motståndskraften.

2.5.1. Miljöanpassad offentlig upphandling

Miljöanpassad offentlig upphandling är ”ett förfarande för de offentliga myndigheternas upphandling av varor, tjänster och arbeten med lägre miljöpåverkan över hela livscykeln, jämfört med varor, tjänster och arbeten med samma primärfunktion som annars skulle ha upphandlats”[12].

Medlemsstaterna rapporterade om några av de största utmaningar som de stött på vid genomförandet av miljöanpassad offentlig upphandling, till exempel följande:

[10] *Beter Aanbesteden*, den 16 februari 2018.
[11] *Sportelli in Rete*.
[12] Meddelande (KOM(2008) 400 slutlig) *Offentlig upphandling för en bättre miljö*.

- Svårigheten att främja metoder för miljöanpassad offentlig upphandling på grund av att upphandlande myndigheter inte har någon rättslig skyldighet att använda miljökriterier i anbudsförfaranden.
- Bristen på rättssäkerhet när det gäller den korrekta tolkningen av kravet på ”koppling till kontraktsföremålet” och den allmänna rädslan för rättstvister.
- Bristen på uppgifter om effektiviteten och de ekonomiska fördelarna med att tillämpa kriterierna för miljöanpassad offentlig upphandling och svårigheten att övervaka tillämpningen av dem.
- Bristen på särskilda kunskaper och färdigheter hos de tjänstemän som arbetar med anbudsförfaranden och det faktum att miljöanpassad offentlig upphandling kan uppfattas som ett hinder för konkurrensen och särskilt begränsar små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling.

I många medlemsstater råder oklarhet kring definitionen av miljöanpassad offentlig upphandling, eftersom de inte tydligt definierat detta i sin nationella rättsordning. Andra har ofta valt Europeiska kommissionens definition som nämns ovan. Det är viktigt att nämna att det genom direktiv 2012/27/EU[13] om energieffektivitetåtgärder har blivit obligatoriskt att vidta åtgärder för att främja upphandling av produkter, byggnader och tjänster med hög energieffektivitetsprestanda. I denna rapport görs det dock inte någon specifik bedömning av dessa (det är enligt direktiv 2012/27/EU inte heller obligatoriskt att rapportera om dem).

Medlemsstaterna har genomfört miljöanpassad offentlig upphandling i olika grad. Den viktigaste faktorn är huruvida upphandlande myndigheter har en rättslig skyldighet att ta med miljöhänsyn i sina upphandlingsförfaranden. Ungefär en tredjedel av medlemsstaterna har infört en rättslig skyldighet för specifika sektorer och produktgrupper, eller om kontraktets värde överstiger angivna tröskelvärden. Övriga har valt att frivilligt införa miljöanpassad offentlig upphandling.

Många medlemsstater uppgav att det saknades uppgifter om användningen av miljöanpassad offentlig upphandling. Även om många medlemsstater har infört vägledning om hur miljökriterier ska införlivas i upphandlingsförfarandena, är det bara några av dem som har förklarat hur dessa kriterier ska bedömas i utvärderingsfasen.

Följande åtgärder utgör exempel på god praxis:

- Införa obligatoriska kriterier eller mål för miljöanpassad offentlig upphandling i nationell sektorslagstiftning.
- Upprätta ett bibliotek med kriterier för miljöanpassad offentlig upphandling för olika produkter och tjänster, som är fritt tillgängligt och innehåller olika kriterier utifrån graden av miljöfokus.
- Införa obligatorisk årlig rapportering om miljöaspekterna i upphandlingsförfaranden för att säkerställa öppenhet och möjliggöra enkel datainsamling.
- Tillhandahålla utbildning om miljöanpassad offentlig upphandling för både upphandlande myndigheter och företag.
- Engagera miljöskyddsmyndigheterna (eller andra organ som bedriver liknande verksamhet) i genomförandet av miljöanpassad offentlig upphandling.

[13] Artikel 6: Offentliga sektorns inköp.

2.5.2. Socialt ansvarsfull upphandling

Socialt ansvarsfull offentlig upphandling definieras som upphandling där hänsyn tas till en eller flera sociala aspekter för att främja sociala mål. Socialt ansvarsfull offentlig upphandling kan omfatta ett brett spektrum av sociala aspekter, såsom sysselsättningsmöjligheter, anständiga arbetsvillkor och respekt för sociala rättigheter och arbetstagarrättigheter, social delaktighet, lika möjligheter och tillgänglighet.

Generellt sett höll de lämnade uppgifterna inte tillräckligt hög kvalitet för att möjliggöra en tydlig och heltäckande bedömning av denna aspekt av politiken för offentlig upphandling i alla medlemsstater. De nationella myndigheter som utarbetade rapporterna tog ibland med information om arbetsrätt och sociala bestämmelser, utan att ange någon tydlig koppling till lagstiftningen om offentlig upphandling. Dessutom lämnade de flesta medlemsstater mycket knapphändiga uppgifter om socialt ansvarsfull offentlig upphandling.

Medlemsstaterna tog framför allt upp följande problem i samband med genomförandet av sociala kriterier vid upphandling:

- Bristen på tydlig vägledning om korrekt genomförande.
- Svårigheter att beräkna sociala effekter och livscykelkostnader.
- Svårigheter att koppla sociala hänsyn till kontraktsföremålet.
- Avsaknaden av en allmänt vedertagen definition av socialt ansvarsfull offentlig upphandling.

Ungefär två tredjedelar av medlemsstaterna har bestämmelser i sin nationella lagstiftning eller strategier som rör genomförandet av socialt ansvarsfull offentlig upphandling. De medlemsstater som nämner socialt ansvarsfull offentlig upphandling i sin nationella lagstiftning har inkluderat bestämda kriterier för införandet av sociala hänsyn i upphandlingsprocessen, till exempel i tekniska specifikationer, uteslutningskriterier, tilldelningskriterier och villkor för fullgörande av kontraktet. Detta banar väg för ökad rättssäkerhet vid användningen av socialt ansvarsfull offentlig upphandling och bättre vägledning för upphandlande myndigheter vid användningen av offentliga medel. Vissa medlemsstater har till och med gått ett steg längre och införlivat lämpliga bedömningsmekanismer i sin nationella lagstiftning, utarbetat vägledning eller inrättat organ som ska bistå de upphandlande myndigheterna vid genomförandet av socialt ansvarsfull offentlig upphandling och utvärdera anbudens sociala konsekvenser.

I detta sammanhang kan vissa intressanta metoder lyftas fram:

- Upprätta en sammanställning av god praxis för socialt ansvarsfull offentlig upphandling.
- Inrätta en arbetsgrupp för sociala aspekter av offentlig upphandling som ska analysera sociala aspekter som upphandlande myndigheter kan beakta i olika skeden av upphandlingen, och även utarbeta och offentliggöra en detaljerad vägledning.
- Inrätta en departementsövergripande kommitté för införande av sociala kriterier i offentlig upphandling, i syfte att samordna integreringen av sociala kriterier i offentlig upphandling och vid genomförandet av kontrakt som reserverats för vissa aktörer på det sociala området.
- Utarbeta en uppförandekod för leverantörer för att säkerställa att upphandlade varor och tjänster tillhandahålls på hållbara och socialt ansvarsfulla villkor.

2.5.3. Offentlig upphandling av innovation

Kvaliteten på rapporteringen om offentlig upphandling av innovation[14] varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. På grund av bristen på uppgifter har flera medlemsstater inte lämnat någon information om vilka åtgärder de vidtagit för att stödja offentlig upphandling av innovation.

Medlemsstaternas vanligaste hinder handlade ofta om de resurser och den administrativa kapacitet som krävs för att genomföra offentlig upphandling av innovation, till exempel följande:

- Bristande medvetenhet.
- Bristande metodkompetens hos offentliga upphandlare.
- Låg risktolerans vid användning av offentliga medel.
- Offentliga organs brist på eller avsaknad av finansiering för innovation.
- Motstånd mot förändringar som härrör från organisationskulturen.

De åtgärder som vidtagits för att främja offentlig upphandling av innovation varierade kraftigt. Vissa medlemsstater har fastställt specifika nationella mål, till exempel att en viss andel av all offentlig upphandling bör vara innovativ ett visst år. Dessa mål varierade mellan 2 % och 5 %. Andra har antagit en nationell strategi eller en handlingsplan, eventuellt som ett led i en bredare nationell strategi för att främja innovation. Mycket få medlemsstater har beslutat att inrätta kompetenscentrum och/eller förmedlare som fungerar som mellanhänder mellan köpare och leverantörer. Syftet med dessa centrum är att öka den strategiska användningen av offentlig upphandling och erbjuda expertis, utbyte av bästa praxis, utbildning och metodstöd i specifika projekt. De medlemsstater som inte har inrättat kompetenscentrum erbjuder dock ofta specialiserad utbildning i upphandling av innovation och riktlinjer. Inrättandet av sådana centrum utgör exempel på god praxis eftersom de bidrar till att ge den personal som arbetar med offentlig upphandling bättre förutsättningar att genomföra offentlig upphandling av innovation.

Medlemsstaterna ser i allmänhet positivt på de reviderade direktiven, och i synnerhet innovationspartnerskapet, som ingick i det nya lagstiftningspaketet, när det gäller att främja offentlig upphandling av innovation. Trots detta rapporterade endast två medlemsstater ett fåtal fall där innovationspartnerskapet användes.

3. ALLMÄNNA SLUTSATSER

Sammanfattningsvis innebar den första rapporteringen en möjlighet för alla berörda parter att samla tidigare utspridd information om genomförandet av direktiven och bidrog till värdefull kunskap om olika metoder för offentlig upphandling i EU. Rapporterna innehöll också praktiska exempel som kan fungera som inspirationskällor och ligga till grund för kunskapsutbyte mellan nationella myndigheter.

Den första uppgiftsinsamlingen har utan tvekan visat att det finns ett stort utrymme för förbättringar, särskilt när det gäller kvantitativ rapportering. Ett striktare genomförande av strategiska upphandlingsaspekter är dessutom avgörande för att stödja en inkluderande återhämtning, främja en rättvis omställning och stärka den socioekonomiska motståndskraften i enlighet med den europeiska gröna given som en ny tillväxtstrategi för EU.

[14] Köpa innovationsprocessen, t.ex. forsknings- och utvecklingstjänster, eller köpa resultaten av innovationsprocessen.

Slutligen uppmuntras medlemsstaterna att i största möjliga utsträckning ta ett gemensamt ansvar för rapporteringsprocessen, eftersom syftet i slutändan är att ge dem en bättre inblick i sina respektive styrningssystem, med hjälp från kommissionens avdelningar.