EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 20.5.2021
COM(2021) 245 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Implementatie van en beste praktijken bij het beleid inzake overheidsopdrachten in de interne markt

Inhoud

1. Inleiding 2

2. Samenvatting van de verslagen van de lidstaten 2

2.1. Belangrijkste kwantitatieve indicatoren – aantal en waarde van opdrachten 2

2.2. Meest voorkomende oorzaken van verkeerde toepassing of rechtsonzekerheid 5

2.3. Fraude, corruptie, belangenconflicten en ernstige onregelmatigheden 6

2.4. Deelname van kmo's 8

2.5. Praktische uitvoering van strategische overheidsopdrachten 9

2.5.1. Groene overheidsopdrachten 9

2.5.2. Maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten 10

2.5.3. Overheidsopdrachten voor innovatie 11

3. Algemene conclusies 12

1. INLEIDING

Dit document geeft de bijdragen weer die de lidstaten hebben ingediend tijdens de eerste toezichtsrapportage krachtens de artikelen 83 en 85 van Richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten, artikel 45 van Richtlijn 2014/23/EU betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten en de artikelen 99 en 101 van Richtlijn 2014/25/EU betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (hierna "de rapportageverplichting" of "de rapportage" genoemd).

Als gevolg van de vertraagde omzetting van de richtlijnen vond de eerste uitvoering van de rapportageverplichting plaats in 2018. De verslagen hadden dus in beginsel betrekking op de periode tussen 1 januari 2017 en 31 december 2017[1] (ook als een lidstaat de richtlijnen na 1 januari 2017 heeft omgezet), afhankelijk van de beschikbaarheid van gegevens.

In het kader van bovengenoemde verplichtingen heeft de Commissie 27 verslagen ontvangen: 26 van EU-lidstaten[2] en één van Noorwegen, als lid van de Europese Economische Ruimte (EER). De oorspronkelijke verslagen van de lidstaten zijn beschikbaar op de volgende website:

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

2. SAMENVATTING VAN DE VERSLAGEN VAN DE LIDSTATEN

In het algemeen had kwalitatieve informatie in alle ontvangen verslagen voorrang op kwantitatieve gegevens. De onvolledigheid van deze laatste gegevens beperkte echter de mogelijkheden voor een volledige aggregatie en/of vergelijkbaarheid van de beschikbare gegevens op EU-niveau.

2.1. Belangrijkste kwantitatieve indicatoren – aantal en waarde van opdrachten

Kwantitatieve indicatoren zijn onmisbaar om de markt voor overheidsopdrachten te definiëren. De lidstaten wezen op verschillende problemen die zich bij de uitvoering van deze rapportage hebben voorgedaan, zoals gedeeltelijke of ontbrekende inputgegevens[3] of het ontbreken van dergelijke gegevens[4] enz. De opdracht zelf lijkt veeleisend en

[1] Sommige lidstaten hebben verslagen ingediend over een afwijkende periode, afhankelijk van de gegevens waarover zij beschikten.

[2] Het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk hebben geen verslagen ingediend.

[3] Zo wordt in het van Zweden ontvangen verslag bijvoorbeeld vermeld: *"Bovendien ontbreken in een relatief groot deel van de nationale opdrachten gegevens over de waarde van de opdracht."* In het van Denemarken ontvangen verslag wordt de volgende opmerking gemaakt: *"Er is geen verplichting om een inschrijving onder de EU-drempel te publiceren als die inschrijving geen grensoverschrijdend belang heeft. De gegevens voor deze inschrijvingen zijn derhalve niet toegankelijk. Zonder deze gegevens zou de totale waarde van opdrachten onder de EU-drempel misleidend zijn.*"

[4] En in het van Finland ontvangen verslag wordt opgemerkt: "*Wat opdrachten onder de EU-drempel betreft, verzamelt het Finse centrale eNotificatieplatform HILMA de gegevens over de geraamde waarde. Uitgebreide gegevens over de waarde van de gegunde opdrachten (zoals gevraagd in het model) onder de EU-drempels zijn niet beschikbaar voor het jaar 2017."* De Noorse regering verzamelt geen gegevens over de waarde van gegunde opdrachten die onder de EU-drempels blijven.

arbeidsintensief te zijn geweest, in die zin dat sommige lidstaten besloten in dit verband aanvullende ondersteuning te vragen.

Rekening houdend met de bovengenoemde problemen die zich bij het verzamelen van de gegevens voordeden, zijn de geselecteerde kernindicatoren die in de eerste rapportage van de lidstaten zijn ontvangen samengevat in Tabel 1 (de gegevens in de tabel verwijzen naar oproepen tot mededinging, tenzij anders vermeld).

Tabel 1: aantal en waarde van opdrachten boven en onder de EU-drempel in 2017

	Waarde overheidsopdrachten		Waarde overheidsopdrachten [miljoen EUR]	
Land	Boven de drempel	Onder de drempel	Boven de drempel	Onder de drempel
België	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	6,435.80
Bulgarije	5,921	4,955	6,516.62	633.12
Cyprus	262	1,490	n.v.t.	175.92
Denemarken	2,669	607	n.v.t.	n.v.t.
Duitsland	n.v.t.	n.v.t.	280,000.00	
Estland	9,005	1,369	1,700.00	800.00
Finland	4,333	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Frankrijk	144,796		83,871.00	
Griekenland	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	1,800.00
Hongarije	3,020	8,671	9,901.94	1,838.25
Ierland	879	1,406	6,033.56	261.27
Italië	47,631	89,606	122,364.75	16,610.25
Kroatië	1,370	7,413	2,730.19	2,606.68
Letland	1,323	2,679	n.v.t.	567.59
Litouwen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	2,117.80
Luxemburg	n.v.t.	965	n.v.t.	251.84
Malta	372	5,150	513.92	194.88
Nederland	n.v.t.	n.v.t.	26,400.00	46,900.00
Oostenrijk	Geen rapport ingediend	Geen rapport ingediend	Geen rapport ingediend	Geen rapport ingediend
Polen	22,458	n.v.t.	n.v.t.	22,604.58
Portugal	4,579	536,377	2,867.00	3,735.00
Roemenië	28,165		n.v.t.	3,230.45
Slovakije	1,650	26,293	n.v.t.	2,086.06
Slovenië	1,554	5,579	2,218.34	815.31
Spanje	10,991	n.v.t.	n.v.t.	14,419.44
Tsjechië	4,486	5,758	8,546.68	2,241.13
Zweden	7,561	10,769	72,236.48	
Verenigd Koninkri	Geen rapport ingediend	Geen rapport ingediend	Geen rapport ingediend	Geen rapport ingediend
IJsland	Geen rapport ingediend	Geen rapport ingediend	Geen rapport ingediend	Geen rapport ingediend
Liechtenstein	Geen rapport ingediend	Geen rapport ingediend	Geen rapport ingediend	Geen rapport ingediend
Noorwegen	4,418	5,268	n.v.t.	n.v.t.

Opmerkingen: Denemarken – waarde onder de drempel heeft alleen betrekking op inschrijvingen met een grensoverschrijdend belang, Frankrijk – gegevens voor 2016 en alleen meer dan 90 000 EUR, tenzij vrijwillige rapportage, Hongarije – waarden verwijzen naar gegunde opdrachten, Ierland – gegevens over kennisgevingen van gegunde opdrachten, Italië – bij benadering opsplitsing in opdrachten boven en onder de drempel voor goederen en diensten, op basis van een waarde van opdrachten van minder dan 150 000 EUR, Luxemburg – het aantal procedures verwijst naar gegunde opdrachten, Malta – gegevens over gegunde opdrachten, Nederland – gegevens voor 2015, Roemenië – verslagperiode van 1 januari 2017 tot en met 28 februari 2018, Slowakije – de gegevens over

aanbestedingen onder de EU-drempel hebben betrekking op het aantal gegunde opdrachten en de geraamde waarde van de opdrachten, Spanje – gegevensverzameling is afgesloten op 15 december 2017, Zweden – gegevens voor 2016.

Zoals kan worden gezien is in tabel 1, vertoont de ingediende informatie diverse inconsistenties, variërend van ontbrekende informatie tot samengestelde rapportage (bv. opdrachten boven en onder de drempel worden samen gerapporteerd) of rapportage over verschillende stadia van het aanbestedingsproces (bv. gegevens over aanbestedingen versus gegunde opdrachten) en verschillende perioden. De verwerking van dergelijke input wordt problematisch wanneer het bovenstaande gepaard gaat met bijvoorbeeld twijfels over de vergelijkbaarheid van de meeteenheden of verschillen in dekking (d.w.z. de rapportage van opdrachten onder de EU-drempel hangt af van het niveau van de nationale drempels, die aanzienlijk variëren). Als gevolg daarvan werd de van de lidstaten ontvangen informatie ongewijzigd ("as is") gepresenteerd, met inbegrip van plaatshouders voor ontbrekende input (ook al is dit gedeeltelijk te wijten aan het vrijwillige karakter van de gegevensverzameling[5]) en zijn er op basis van de ontvangen informatie geen aggregaten op EU-niveau berekend.

In diverse gevallen, waar gegevens afzonderlijk werden gerapporteerd voor onder en boven de drempels, verschilden de nationale cijfers voor overheidsopdrachten boven de drempelwaarden van de gegevens die waren verzameld via TED (Tenders Electronic Daily)[6]. Dit kan te wijten zijn aan een aantal factoren, zoals onvoldoende integratie van gegevensoverdracht en/of -publicatie tussen de nationale systemen en TED, en moet nader worden onderzocht. Voorbeelden van dergelijke discrepanties zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2: discrepanties tussen het aantal aankondigingen van opdrachten (AO) en het aantal gegunde opdrachten (GO) – voorbeelden

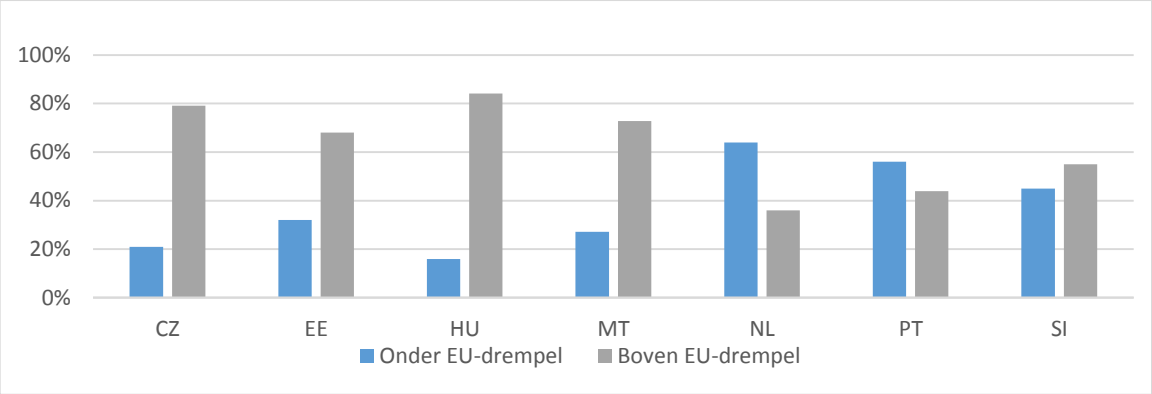
	2017 (2016 SE)	
Land	**AO gepubliceerd in TED versus nationale rapportage**	**GO gepubliceerd in TED versus nationale rapportage**
FI	87 %	93 %
HU	84 %	108 %
SE	89 %	107 %

Figuur 1 toont het aandeel opdrachten onder en boven de EU-drempel voor geselecteerde lidstaten, wat ook de waarde van overheidsopdrachten boven de EU-drempel opleverde.

[5] Volgens artikel 85, lid 2, hebben de rapportageverplichtingen geen betrekking op de waarde van overheidsopdrachten boven de drempel, noch op het aantal opdrachten.

[6] TED (Tenders Electronic Daily) is de onlineversie van het Supplement op het Publicatieblad van de EU, gewijd aan Europese overheidsopdrachten, en is beschikbaar op https://ted.europa.eu/.

Figuur 1: waarde van opdrachten onder de EU-drempel, vergeleken met overheidsopdrachten boven de EU-drempel



De grafiek toont uiteenlopende patronen voor de geselecteerde lidstaten, die kunnen worden verklaard door verschillen in de niveaus van de nationale drempelwaarden en door het gebruik van verschillende methoden voor gegevensverzameling. Interessant is dat in sommige landen (Nederland en Portugal) opdrachten onder de drempelwaarde belangrijker zijn dan opdrachten boven de drempelwaarde. Dit onderstreept het belang van nationale markten voor overheidsopdrachten en het belang van gegevensverzameling en monitoring in aanvulling op TED (een exclusieve taak van de lidstaten).

2.2. Meest voorkomende oorzaken van verkeerde toepassing of rechtsonzekerheid

In dit deel wordt ingegaan op de meest voorkomende oorzaken van verkeerde toepassing of rechtsonzekerheid, met inbegrip van mogelijke structurele of terugkerende problemen bij de toepassing van de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten, zoals gemeld door de lidstaten. De meest voorkomende algemene problemen waren:

- onvoldoende kennis van de regels bij deelnemers, met name regels die niet door jurisprudentie zijn verduidelijkt;
- personeelsproblemen (gebrek aan vereiste kwaliteit en verscheidenheid aan profielen) en problemen met personeelsbehoud, met name op lokaal niveau;
- gebrek aan vaardigheden op het gebied van overheidsopdrachten en onvoldoende kennis van de markt;
- druk door de politieke hiërarchie om te zorgen dat de procedure specifieke resultaten oplevert;
- druk om ervoor te zorgen dat er snel resultaten worden bereikt waardoor de tijd voor een goede planning en uitvoering van de procedure wordt verkort;
- gebrek aan centrale inkoopdiensten of onvoldoende steun voor kleine en onderbemande diensten.

Wat de concrete toepassing van de wettelijke bepalingen door de nationale aanbestedende diensten betreft, noemde ongeveer een kwart van de lidstaten de volgende kwesties:

- berekening van de waarde van de opdracht — artikel 5: kunstmatige splitsing door de aanbestedende dienst, hetzij opzettelijk in een illegale context, hetzij

door een verkeerde interpretatie die tot onbedoelde kunstmatige splitsing zou kunnen leiden;

- uitsluitingsgronden — artikel 57: het gebruik van uitsluitingsgronden door de aanbestedende dienst met het oog op favoritisme of een te extensieve interpretatie die leidt tot een onvoldoende strikte handhaving ervan;
- gunningscriteria — artikel 67: het is voor de aanbestedende dienst moeilijk om passende en zinvolle kwaliteitscriteria op te stellen, met inbegrip van criteria voor strategische overheidsopdrachten (groen, maatschappelijk verantwoord en innovatief) en criteria die een relevant verband te leggen met het onderwerp van de opdracht.

Tot slot werden, ondanks het beperkte aantal antwoorden, vaak de volgende patronen waargenomen:

- een voorkeur van aanbestedende diensten om de laagste prijs te hanteren als gunningscriterium, omdat dat criterium werd gezien als eenvoudiger en objectiever; in beperkte gevallen werd de beste prijs-kwaliteitverhouding gebruikt, uit angst voor risico's bij nalevingsgerichte controles;
- geen of weinig eerder marktonderzoek, wat leidde tot niet-realistische of verouderde specificaties;
- gebruik van zo kort mogelijke termijnen voor de indiening van inschrijvingen of verzoeken tot deelname, en korte termijnen voor de uitvoering van opdrachten;
- oplegging van te veel of helemaal geen selectiecriteria.

2.3. Fraude, corruptie, belangenconflicten en ernstige onregelmatigheden

Veel lidstaten hebben hun wetgevende oplossingen, de institutionele structuur en de "soft law"-maatregelen uiteengezet, met bepaalde statistieken over de werking van het systeem. In de meeste gevallen dateren de algemene wetgeving en instellingen ter bestrijding van corruptie en collusie van vóór de richtlijnen. De EU-regels plegen echter de impuls te geven om zich specifiek te richten op kwesties die verband houden met overheidsopdrachten, voor zover deze nog niet zijn gedefinieerd.

Interessante specifieke rechten en plichten zijn bijvoorbeeld:

- de verplichting om alle documenten te publiceren, met inbegrip van informatie over de marktdeelnemers;
- de verplichting van mededingingsautoriteiten om toetsing en simulaties van de markt uit te voeren om onderling afgestemde gedragingen op te sporen;
- de verplichting voor marktdeelnemers om gegevens over hun eigendomsstructuur te verstrekken;
- verplichte benoemingen van integriteitsfunctionarissen en het inrichten van interne accountantsdiensten bij aanbestedende diensten.

De in de verslagen genoemde zachte maatregelen ("soft law")[7] waren het meest voorkomend en vertoonden de grootste overeenkomsten tussen de lidstaten. Het gaat

[7] Maatregelen die niet neerkomen op een strikte wettelijke verplichting voor de deelnemers aan overheidsopdrachten.

onder meer om nationale strategieën tegen corruptie, handleidingen en richtsnoeren (met name voor methoden om marktonderzoek te verrichten, onderhandelingen te voeren of om onderling afgestemde gedragingen op te sporen), professionalisering, onderwijs en opleiding, of gedragscodes voor ambtenaren (wanneer deze niet in wetgeving zijn opgenomen) en soms ook voor marktdeelnemers. Uit de focus op zachte maatregelen blijkt dat de lidstaten zich ervan bewust zijn dat integriteitsbeleid en corruptiebestrijding niet alleen juridische belemmeringen vereisen, maar ook een positieve invloed op de bestuurscultuur, persoonlijk gedrag en persoonlijke waarden.

De meeste van de bovengenoemde maatregelen zijn van overeenkomstige toepassing op belangenconflicten. Met betrekking tot belangenconflicten zijn er enkele specifieke nationale maatregelen:

- Ongeveer een kwart van de lidstaten maakt melding van meer gedetailleerde regels voor de definitie van belangenconflicten dan die waarin de richtlijnen voorzien. In het algemeen hebben die regels betrekking op het verduidelijken van familiale en persoonlijke banden die onder het begrip belang vallen, en op deelnemingen in particuliere ondernemingen.
- Veel lidstaten noemen verklaringen over de afwezigheid van belangenconflicten, onpartijdigheid en objectiviteit als maatregel die op nationaal niveau wordt gebruikt. In sommige gevallen bestaat er een algemene verplichting om elk mogelijk belangenconflict te melden, met de verplichting om die informatie bekend te maken. Over het algemeen staan er sancties op de schending van die regels.
- Andere maatregelen waren:
    - een verbod op gelijktijdige deelname aan meerdere technische en/of evaluatiecommissies die dezelfde procedure voor het plaatsen van opdrachten behandelen;
    - strikte bepalingen dat overeenkomsten die in strijd met de regels inzake belangenconflicten zijn gesloten, nietig zijn;
    - de verplichting voor ambtenaren die toezicht houden op overheidsopdrachten om regelmatig vermogensverklaringen te overleggen.

De verslagen bevestigen ook dat de lidstaten momenteel beleid voeren voor de preventie en opsporing van collusie, dat grotendeels is geïnspireerd op de OESO-richtsnoeren[8]. Maatregelen ter bestrijding van collusie die in de lidstaten algemeen in gebruik zijn, zijn onder meer: het opstellen en verspreiden van richtsnoeren inzake opsporing, bewustmaking en opleiding, directe hulplijnen voor het melden van vermeende gevallen, clementieregelingen voor marktdeelnemers die informatie verstrekken, strafrechtelijke sancties voor partijen die heimelijke afspraken maken enz.

In de meeste lidstaten blijken de nationale mededingingsautoriteiten in de eerste plaats verantwoordelijk te zijn voor de uitvoering van dat beleid. De rol van de centrale

[8] Aanbeveling van de OESO inzake de bestrijding van collusie bij inschrijving op een aanbestedingsprocedure (https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm).

aanbestedende instanties[9] op dit gebied is niet ontwikkeld. Het belang van het opzetten en/of in stand houden van duidelijke communicatie- en samenwerkingskanalen tussen mededingingsautoriteiten, centrale aanbestedende instanties en aanbestedende diensten wordt algemeen erkend als een belangrijk onderdeel van het beleid ter bestrijding van collusie.

Uit de verslagen blijkt dat het ontwikkelen en toepassen van instrumenten voor de kwantitatieve beoordeling van collusierisico's in gunningsprocedures, meestal in de vorm van risico-indicatoren, een uitdaging blijft.

2.4. Deelname van kmo's

De diversiteit van de rapportages en de gedeelde gegevens maakt het moeilijk om de gegevens uit verschillende landen over de deelname van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) met elkaar te vergelijken.

Ongeveer driekwart van de lidstaten heeft bijdragen geleverd over de kwantitatieve rapportage. De uitdagingen waarmee kmo's worden geconfronteerd bij overheidsopdrachten zijn evenwel door slechts een beperkt aantal lidstaten uitdrukkelijk genoemd. Daarbij gaat het met name om de administratieve lasten, een gebrek aan kennis van de kmo-productmarkt of een gebrek aan dialoog tussen aanbestedende diensten en kmo's. De meeste van de maatregelen die werden gemeld voor het aanpakken van deze problemen, zijn de maatregelen die zijn vereist op grond van de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten (opsplitsing van opdrachten in percelen, omzetplafond enz.). Diverse lidstaten brengen verslag uit over aanvullende maatregelen als helpdesks en andere ondersteunende structuren, zoals de invoering van e-aanbestedingsmodules, ook voor opdrachten onder de drempelwaarden. De meeste uitdagingen waarmee kmo's worden geconfronteerd houden verband met de deelname aan overheidsopdrachten in het algemeen, terwijl in sommige verslagen ook bepaalde uitdagingen aan het licht kwamen die meer landspecifiek zijn.

Sommige lidstaten hebben aanvullende maatregelen voorgesteld naast de maatregelen die in de richtlijnen zijn opgenomen om de deelname van kmo's aan overheidsopdrachten te verbeteren.

Een aantal interessante praktijken kan worden belicht:

- De Nederlandse regering spoorde kmo's aan samen te werken met aanbestedende diensten om beperkende voorwaarden te identificeren en concrete maatregelen te ontwikkelen om de aanbestedingspraktijken te verbeteren; deze werden in februari 2018 door de regering gepresenteerd[10].
- De Italiaanse regering heeft leverancierstrainingsloketten[11] opgezet die lokale ondernemingen, en met name micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, training en ondersteuning bieden bij het gebruik van de elektronische aanbestedingssystemen.

[9] In de meeste lidstaten zijn er gecentraliseerde aanbestedende instanties die verantwoordelijk zijn voor het beleid inzake overheidsopdrachten.

[10] Beter Aanbesteden, 16 februari 2018.

[11] Sportelli in Rete.

Sommige lidstaten, die moeite hadden met het verstrekken van gegevens, gaven aan dat zij voornemens zijn in de toekomst systemen op te zetten voor het verzamelen van gegevens.

2.5. Praktische uitvoering van strategische overheidsopdrachten

Strategische overheidsopdrachten omvatten groene, maatschappelijk verantwoorde en innovatieve opdrachten. Het doel is om de toegevoegde waarde en het effect van de procedure en de overheidsuitgaven te vergroten en zo bij te dragen aan de effectieve verwezenlijking van de doelstellingen van het economisch, sociaal en milieubeleid (op EU-, nationaal, regionaal en/of lokaal niveau) en aan een inclusief herstel, alsook om de duale transitie te bevorderen en de sociale veerkracht te versterken.

2.5.1. Groene overheidsopdrachten

Groene overheidsopdrachten (hierna "GOO" genoemd) worden gedefinieerd als "*een proces in het kader waarvan overheidsinstanties goederen, diensten en werken beogen te verkrijgen die gedurende de volledige levenscyclus ervan een minder belastend milieueffect hebben dan vergelijkbare goederen, diensten en werken met dezelfde primaire functie*."[12]

De lidstaten hebben verslag uitgebracht over enkele van de belangrijkste uitdagingen waarmee zij werden geconfronteerd bij de verwezenlijking van groene overheidsopdrachten, zoals:

- de moeilijkheid om GOO-praktijken te bevorderen als gevolg van het ontbreken van een wettelijke verplichting voor aanbestedende diensten om milieucriteria te gebruiken in aanbestedingsprocedures;
- het gebrek aan rechtszekerheid ten aanzien van de juiste interpretatie van het vereiste van een "verband met het onderwerp van de overeenkomst" en de algemene vrees voor geschillen;
- het gebrek aan gegevens over de effectiviteit en de economische voordelen van de toepassing van GOO-criteria en de moeilijkheid om toezicht te houden op de toepassing ervan;
- het gebrek aan specifieke kennis en vaardigheden van de ambtenaren die betrokken zijn bij aanbestedingsprocedures, het feit dat GOO kan worden gezien als een belemmering voor de mededinging die vooral de deelname van kmo's aan openbare aanbestedingen beperkt.

In veel lidstaten bestaat er onduidelijkheid over de definitie van GOO, aangezien zij in hun nationale rechtsorde geen duidelijke definitie van GOO hebben opgenomen, terwijl de overige lidstaten veelal hebben gekozen voor de hierboven genoemde definitie van de Europese Commissie. Het is belangrijk te vermelden dat maatregelen ter bevordering van de aanschaf van producten, gebouwen en diensten met hoge energie-efficiëntieprestaties verplicht worden gesteld door Richtlijn 2012/27/EU inzake energie-efficiëntie[13], maar

[12] Mededeling (COM (2008) 400) "Overheidsopdrachten voor een beter milieu".
[13] Artikel 6: aankopen door overheidsinstanties.

dat deze maatregelen in dit verslag niet specifiek zijn beoordeeld (evenmin is het verplicht hierover verslag uit te brengen op grond van Richtlijn 2012/27/EU).

De lidstaten hebben GOO in uiteenlopende mate ingevoerd. De belangrijkste factor is of aanbestedende diensten wettelijk verplicht zijn om milieuoverwegingen op te nemen in hun procedures voor het plaatsen van opdrachten. Ongeveer een derde van de lidstaten heeft een wettelijke verplichting ingevoerd voor specifieke sectoren of productgroepen of wanneer de waarde van de opdracht boven een bepaalde drempel ligt. De andere lidstaten hebben ervoor gekozen om GOO op vrijwillige basis op te nemen.

Veel lidstaten meldden het ontbreken van gegevens over het gebruik van GOO. Bovendien hebben veel lidstaten weliswaar richtsnoeren opgenomen inzake de wijze waarop groene criteria moeten worden opgenomen in procedures voor het plaatsen van opdrachten, maar hebben slechts enkele lidstaten uitgelegd hoe die criteria in de beoordelingsfasen moeten worden beoordeeld.

Voorbeelden van goede praktijken zijn:

- opnemen van verplichte criteria of streefcijfers voor GOO in nationale sectorale wetgeving;
- opzetten van een bibliotheek met GOO-criteria voor verschillende producten en diensten, die vrij beschikbaar is en verschillende criteria bevat wat betreft de mate van milieugerichtheid;
- opleggen van verplichte jaarlijkse rapportage over de milieuaspecten in procedures voor het plaatsen van opdrachten om de transparantie te waarborgen en het gemakkelijk verzamelen van gegevens mogelijk te maken;
- aanbieden van training op het gebied van GOO aan zowel aanbestedende diensten als bedrijven;
- betrekken van milieubeschermingsagentschappen (of andere instanties die soortgelijke activiteiten verrichten) bij de uitvoering van GOO.

2.5.2. Maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten

Maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten (hierna "MVOO" genoemd) worden gedefinieerd als overheidsopdrachten waarbij voor de bevordering van sociale doelstellingen rekening wordt gehouden met een of meer sociale overwegingen. MVOO kunnen een breed spectrum van sociale overwegingen bestrijken, zoals kansen op werk, fatsoenlijke arbeidsomstandigheden en de inachtneming van sociale en arbeidsrechten, sociale inclusie, gelijke kansen en toegankelijkheid.

Over het algemeen was de kwaliteit van de verstrekte informatie ontoereikend voor een duidelijke en alomvattende beoordeling van dit aspect van het beleid inzake overheidsopdrachten in de lidstaten. De nationale instanties die betrokken waren bij het opstellen van de verslagen voegden soms informatie toe over arbeidsrecht en sociale voorzieningen, zonder een duidelijk verband te leggen met de wetgeving inzake overheidsopdrachten. Bovendien hebben de meeste lidstaten nauwelijks gegevens over MVOO verstrekt.

De volgende belangrijke kwesties werden door de lidstaten genoemd met betrekking tot de toepassing van sociale criteria bij opdrachten:

- het ontbreken van duidelijke richtsnoeren voor de correcte uitvoering;
- moeilijkheden bij het berekenen van sociale effecten en levenscycluskosten;
- moeilijkheden bij het koppelen van sociale overwegingen aan het onderwerp van een overeenkomst;
- het ontbreken van een algemeen aanvaarde definitie van MVOO.

Ongeveer twee derde van de lidstaten heeft bepalingen in nationale wetgeving of strategieën met betrekking tot de uitvoering van MVOO. De lidstaten die MVOO in hun nationale wetgeving vermelden, hebben precieze criteria voor de invoering van sociale overwegingen in de aanbestedingsprocedure opgenomen in de vorm van technische specificaties, uitsluitingsgronden, gunningscriteria en contractvoorwaarden. Dit effent de weg naar meer rechtszekerheid over het gebruik van MVOO en betere richtsnoeren voor aanbestedende diensten bij het doen van overheidsuitgaven. Sommige lidstaten gingen zelfs een stap verder en hebben passende beoordelingsmechanismen in hun nationale wetgeving opgenomen, richtsnoeren opgesteld of een instantie aangewezen om aanbestedende diensten bij te staan bij de uitvoering van MVOO en om de sociale impact van aanbestedingen te evalueren.

In dit verband kunnen enkele interessante praktijken worden onderstreept:

- het opstellen van een "verzameling van goede praktijken op het gebied van sociale overheidsopdrachten";
- de oprichting van een werkgroep voor de sociale aspecten van overheidsopdrachten, die sociale aspecten analyseert waarmee aanbestedende diensten rekening kunnen houden in de verschillende stadia van de aanbesteding en die tevens een gedetailleerde handleiding opstelt en publiceert;
- de oprichting van een interministeriële commissie voor de opneming van sociale criteria in overheidsopdrachten, met als doel om te zorgen voor de coördinatie van de integratie van sociale criteria in overheidsopdrachten en bij de uitvoering van opdrachten die zijn voorbehouden aan bepaalde entiteiten op sociaal gebied;
- het opstellen van een gedragscode voor leveranciers om ervoor te zorgen dat aangekochte goederen en diensten worden geleverd onder duurzame en maatschappelijk verantwoorde voorwaarden.

2.5.3. Overheidsopdrachten voor innovatie

De kwaliteit van de rapportage over overheidsopdrachten voor innovatie[14] (hierna "OOI" genoemd) verschilt aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Door een gebrek aan gegevens hebben verschillende lidstaten geen informatie verstrekt over maatregelen ter ondersteuning van OOI.

De meest voorkomende belemmeringen waarmee de lidstaten worden geconfronteerd hielden veelal verband met de middelen en administratieve capaciteit die nodig zijn voor de uitvoering van OOI, bijvoorbeeld:

- een gebrek aan bewustzijn;

[14] Het inkopen van het innovatieproces, zoals onderzoeks- en ontwikkelingsdiensten, of het inkopen van de resultaten van het innovatieproces.

- onvoldoende methodologische competentie van overheidsafnemers;
- lage risicotolerantie bij overheidsuitgaven;
- schaarste of gebrek aan financiering voor innovatie bij overheidsinstanties;
- weerstand tegen verandering als gevolg van de organisatiecultuur.

De maatregelen ter bevordering van OOI liepen sterk uiteen. Sommige lidstaten hebben specifieke nationale streefcijfers vastgesteld, bijvoorbeeld een aandeel van alle overheidsopdrachten die tegen een bepaald jaar innovatief moeten zijn. Deze streefcijfers varieerden van 2 % tot 5 %. Andere lidstaten hebben een nationale strategie of een actieplan vastgesteld, uiteindelijk als onderdeel van een bredere, op nationaal niveau vastgestelde strategie ter bevordering van innovatie. Zeer weinig lidstaten hebben besloten expertisecentra op te zetten en/of agenten in te schakelen die optreden als tussenpersoon tussen inkopers en leveranciers. Het doel van deze centra is om het strategisch gebruik van overheidsopdrachten te vergroten en deskundigheid, uitwisseling van beste praktijken, training en methodologische ondersteuning in specifieke projecten aan te bieden. Lidstaten die geen kenniscentra hebben opgezet, bieden echter vaak gespecialiseerde trainingen op het gebied van overheidsopdrachten voor innovatie en richtsnoeren aan. Het opzetten van dergelijke centra is een goede praktijk, aangezien zij bijdragen aan de versterking van de capaciteiten van medewerkers voor overheidsopdrachten om OOI uit te voeren.

Over het algemeen worden de herziene richtlijnen, en in het bijzonder het innovatiepartnerschap, dat in het nieuwe wetgevingspakket is opgenomen, positief beoordeeld met betrekking tot de bevordering van OOI. Toch meldden slechts twee lidstaten een klein aantal gevallen waarin gebruik is gemaakt van het innovatiepartnerschap.

3. ALGEMENE CONCLUSIES

In het algemeen heeft de eerste rapportage alle betrokken partijen in staat gesteld om eerder verspreide informatie over de uitvoering van de richtlijnen te verzamelen en nuttige kennis over de praktijk van het plaatsen van overheidsopdrachten in de hele EU te vergaren. De verslagen bevatten ook praktische voorbeelden die zouden kunnen dienen als bron van inspiratie en kennisdeling tussen nationale autoriteiten.

De eerste rapportage heeft ongetwijfeld aangetoond dat er veel ruimte voor verbetering is, met name wat de kwantitatieve rapportage betreft. Bovendien is een striktere uitvoering van strategische overwegingen voor overheidsopdrachten van cruciaal belang voor het ondersteunen van een inclusief herstel, het bevorderen van een rechtvaardige transitie en het versterken van de sociaaleconomische veerkracht, in overeenstemming met de Europese Green Deal als nieuwe groeistrategie voor de EU.

Tot slot worden de lidstaten aangemoedigd om zoveel mogelijk mede-eigenaar te zijn van het rapportageproces, dat uiteindelijk tot doel heeft hun inzicht in hun respectieve governancesystemen te verbeteren, met hulp van de diensten van de Commissie.