C/2024/2095

26.3.2024

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Korruption i samband med offentlig upphandling och dess inverkan på den inre marknaden

(yttrande på eget initiativ)

(C/2024/2095)

Föredragande: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Medföredragande: **Cristian PÎRVULESCU**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	25.1.2023
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen
	Yttrande på eget initiativ
Ansvarig sektion	Inre marknaden, produktion och konsumtion
Antagande av sektionen	20.12.2023
Antagande vid plenarsessionen	17.1.2024
Plenarsession nr	584
Resultat av omröstningen	
(för/emot/nedlagda röster)	219/0/0

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 De på varandra följande kriser som har drabbat planeten sedan 2020 har lett till ökade offentliga ingripanden i ekonomin på både nationell nivå och EU-nivå, och följaktligen till ökade offentliga investeringar för att skydda EU:s kollektiva nyttigheter (såsom hälsa, säkerhet, miljö, klimat och fred). EU:s och medlemsstaternas nationella ekonomiska resurser är viktiga instrument för att garantera EU:s välstånd och konkurrenskraft och är ett resultat av att EU-medborgarna beskattas. De får därför inte används för privata och otillåtna intressen. Detta gäller även för pengar som används för offentlig upphandling.

1.2 EU har tagit ett stort steg framåt genom att koppla skyddet av rättsstatsprincipen, inbegripet effektiva insatser mot korruption, till nödvändigheten att skydda sina ekonomiska intressen. Detta tillvägagångssätt måste vidareutvecklas, eftersom överträdelser av rättsstatsprincipen inte bara påverkar EU:s ekonomiska intressen, utan även den centrala politik som styr den inre marknaden. Paketet mot korruption av den 3 maj 2023, där all slags korruption tas upp, och inte bara när det gäller EU-medel, bör förstärkas.

1.3 Korruption betraktas som ett allvarligt brott med ett gränsöverskridande inslag enligt definitionen i artikel 83.1 i EUF-fördraget. För att säkerställa en miniminivå av samordning och harmonisering av medlemsstaternas rättsliga och institutionella praxis anser Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) att Europaparlamentet och rådet bör anta kommissionens förslag till direktiv i frågan så snart som möjligt under denna valperiod.

1.4 EESK anser att kommissionen måste återinföra EU:s rapport om insatserna mot korruption. Den infördes 2011 genom meddelandet ”Insatser mot korruption på EU:s territorium”, men upphörde efter den första rapporten 2014. Rapporten skulle kunna användas för att belysa och integrera olika aspekter av kampen mot korruption som för närvarande ges för lite eller ingen uppmärksamhet i ramen för rättsstatsprincipen.

1.5 Man bör fokusera på offentlig upphandling, med all dess komplexitet och de konsekvenser som den ger upphov till. EU måste prioritera en utvärdering av den rättsliga ramen för integritet vid offentlig upphandling och dess praktiska genomförande i syfte att kontrollera om denna ram är förenlig med behoven i kampen mot korruption. Detta kommer att ge kommissionen möjlighet att besluta om och hur den ska utöva sin initiativrätt.

1.6 EESK anser att det regelverk som fastställs i direktiven på detta område fortfarande är giltigt och lämpligt och inte behöver ses över. Det är dock nödvändigt att fokusera på att ge regelverket en ny inriktning mot de nya värden som ligger till grund för EU:s sociala, ekonomiska och miljörelaterade strategi.

1.7 Kommittén är medveten om EU:s betydande ansvar för att bekämpa korruption i hela världen, och stöder Europaparlamentets förslag om att kommissionen ska utarbeta en global EU-strategi mot korruption, där korruption betraktas som en global företeelse som kräver effektiva korruptionsbekämpande institutioner, förebyggande mekanismer och ett internationellt regelverk samt återvinning av tillgångar och lagföring inom EU.

1.8 Korrupta metoder kan erbjuda politiska aktörer olagliga vinster och resurser för att bedriva kampanjer och upprätthålla sitt klientelismbaserade stödsystem, vilket omintetgör ett system som ska präglas av lika villkor. Utländska aktörer kan använda olaglig finansiering för att stödja olika politiska rörelser och kandidater, vilket ger dem orättvisa fördelar och samtidigt äventyrar valintegriteten och pluralismen. I detta avseende bör insatserna för att bekämpa korruption anpassas bättre till insatserna för att värna och utveckla demokratin i EU, som för närvarande omfattas av EU:s handlingsplan för demokrati.

1.9 EESK anser att kommissionen skulle kunna anta ett meddelande som bekräftar 2014 års direktiv om offentlig upphandling. Kommissionen skulle kunna ta tillfället i akt att förbättra ett antal förfaranden och verktyg som planeras i de direktiven och som ännu inte har utarbetats, bekräfta de sex strategiska prioriteringarna från 2017 och anpassa dem till behovet av hållbarhet.

1.10 Marknaden för offentlig upphandling i EU borde ha digitaliserats för flera år sedan, eftersom digitalisering är ett instrument som främjar kunskap, öppenhet, snabbhet och integritet under den offentliga upphandlingens hela livscykel. Det är därför mycket viktigt att kommissionen fortsätter att ge de nationella myndigheterna tekniskt stöd under hela denna svåra process.

1.11 Kommissionen skulle kunna fästa större vikt vid integritetspakterna, särskilt efter det att EU-domstolen har konstaterat att de är förenliga med EU:s lagstiftning om offentlig upphandling.

1.12 Systemet med gemensam uteslutning (mellan europeiska myndigheter/nationella institutioner/privata banker) skulle kunna vara användbart för att skydda den inre marknaden mot missbruk av offentliga medel som tilldelats i anbudsförfaranden, oavsett om det är EU eller medlemsstaterna som anslagit dessa medel.

1.13 EESK uppmanar kommissionen och övriga EU-institutioner och nationella institutioner att betrakta arbetstagarrepresentation, kollektivförhandlingar och social dialog som viktiga instrument för en effektiv korruptionsbekämpning på alla nivåer.

1.14 Kommittén uppmuntrar alla företag/arbetsgivarorganisationer och arbetsmarknadsparter att aktivt sträva efter en integritetskultur och följa de bästa standarder som finns tillgängliga på nationell och internationell nivå, t.ex. EN 17687:2022 (Offentlig upphandling – Integritet och ansvarighet – Krav och vägledning), ISO 37001 (Ledningssystem mot mutor) och dem som härrör från utvecklingen av ESG-investeringar (miljö, samhällsansvar och bolagsstyrning).

1.15 Eftersom den offentliga upphandlingen är decentraliserad i alla medlemsstater måste man ta fram instrument för att stödja integriteten i upphandlingsförfarandet på regional och lokal nivå. Regionkommittén kan ge en ordentlig inblick i arbetet med att uppnå detta mål.

1.16 Kommittén ser fram emot institutionaliseringen och utvecklingen av EU:s nätverk mot korruption och är villig att delta i dess arbete. EESK uppmanar kommissionen att tillhandahålla medel för kampanjer för att öka allmänhetens medvetenhet om korruption och uppmuntra god praxis för socialt ansvarsfull upphandling.

2. **Bakgrund**

2.1 Kommissionen kom nyligen fram till samma slutsats: ”I EU spenderar över 250 000 offentliga myndigheter varje år omkring 2 biljoner euro (cirka 13,6 % av BNP) på inköp av tjänster, byggentreprenader och varor.” ([1])

2.2 Tillförseln av stora ekonomiska resurser till marknaden för offentlig upphandling lockar **brottslighet** (organiserad och annan) och är också en utmaning för offentliga förvaltningar som måste organisera brådskande förfaranden i extraordinära nödsituationer. Kommissionen har förklarat att ”[i]nga sektorer eller verksamhetsområden är skyddade från **korruptionsrisker**, men vanliga högriskområden bör uppmärksammas särskilt – vanligen de som rör förvaltning av betydande **offentliga medel**” ([2]). Enligt vissa uppskattningar uppgick den totala kostnaden för korruptionsrisken i offentliga upphandlingskontrakt som involverar EU-medel i EU-27 mellan 2016 och 2021 till 4,3 miljarder euro ([3]).

([1]) EUT C 98 I, 16.3.2023, s. 1.
([2]) COM(2023) 800 final, s. 16 och 18.
([3]) Europaparlamentet, ”Stepping up the EU's efforts to tackle corruption. Cost of Non-Europe Report”, januari 2023, s. 2.

2.3 Kommittén är medveten om de betydande framsteg som gjorts när det gäller att bekämpa korruption i EU och medlemsstaterna. Både genom att insatser mot korruption inkluderas i arbetet med att värna rättsstatsprincipen och att rapporten om rättsstatsprincipen utarbetas anpassas insatserna mot korruption till andra centrala aspekter av demokratisk, betrodd och effektiv samhällsstyrning (artikel 2 i EU-fördraget). Såsom kommissionen anger: ”Kampen mot korruption är avgörande för att upprätthålla rättsstatsprincipen och medborgarnas och företagens förtroende för offentliga institutioner. En övergripande strategi för att bekämpa korruption måste bygga på en kombination av förebyggande åtgärder och straffåtgärder.” ([4])

2.4 EU-domstolen har konstaterat att artikel 2 i EU-fördraget inte är ”en bestämmelse som endast anger politisk inriktning eller politiska avsikter, utan bestämmelsen anger värden som […] utgör en del av själva identiteten hos unionen i egenskap av gemensam rättsordning. Dessa värden tar sig konkreta uttryck i form av principer som innehåller rättsligt bindande skyldigheter för medlemsstaterna” ([5]). Dessa värden måste därför genomsyra den gemensamma politiken och beteendet hos offentliga myndigheter och ekonomiska aktörer på den inre marknaden ([6]).

2.5 EU har tagit ett stort steg framåt genom att koppla skyddet av rättsstatsprincipen, inbegripet effektiva insatser mot korruption, till nödvändigheten att skydda sina ekonomiska intressen. I händelse av allvarliga överträdelser av rättsstatens principer kan EU vidta åtgärder mot en medlemsstat, såsom innehållande av utbetalningar och åtaganden, innehållande av delutbetalningar eller återbetalning i förtid av lån, minskning av finansieringen inom ramen för befintliga åtaganden samt förbud mot nya åtaganden med mottagare eller nya avtal om lån eller andra instrument som garanteras genom EU-budgeten ([7]).

2.6 I enlighet med paketet mot korruption av den 3 maj 2023 har kommissionen också inrättat EU:s nätverk mot korruption. Nätverket ska vara ett paraplyforum där alla berörda parter i EU kan utbyta god praxis, möjligheter, idéer och planer för det fortsatta arbetet. Det är inkluderande, och omfattar oberoende civilsamhällesorganisationer, utifrån den starka övertygelsen om att utbyte av olika perspektiv leder till bättre resultat och en effektivare politik mot korruption ([8]).

3. **Allmänna kommentarer**

3.1 Denna strategi måste dock tas ännu längre. De nuvarande förfarandebestämmelserna i villkorlighetsförordningen ([9]) begränsar dess tillämpningsområde. För närvarande omfattas endast en medlemsstat av de åtgärder som föreskrivs i förordningen. Med tanke på den höga tröskeln för att aktivera detta instrument kan det inte fungera som ett incitament för alla medlemsstater att bekämpa korruption. Andra begränsningar finns också i instrumentet. Överträdelser av rättsstatsprincipen påverkar inte bara EU:s ekonomiska intressen, utan även den centrala politik som styr den inre marknaden, vilket återigen begränsar den ovannämnda förordningens tillämpningsområde.

3.2 När det gäller kampen mot korruption i EU betraktas korruption som ett allvarligt brott enligt definitionen i artikel 83.1 i EUF-fördraget. Det finns många aspekter av förebyggande och bekämpning, vilket omöjliggör en enhetlig kategorisering i fråga om unionens befogenheter, fördragsgrund, politikområden och instrument. EESK betonar behovet av att göra mer för att integrera olika aspekter av kampen mot korruption i syfte att göra denna kamp effektivare på alla förvaltningsnivåer i hela EU. Det finns flera sätt att ta itu med detta.

3.3 För det första anser EESK att den EU-rättsliga ramen är fragmenterad, då de regler som syftar till att bekämpa korruption (t.ex. reglerna om organiserad brottslighet och penningtvätt) är spridda över olika instrument utan anknytning till varandra, bland annat på området för offentlig upphandling (se punkt 3.6) ([10]). Dessutom görs ett försök att avhjälpa denna situation genom kommissionens lagstiftningsinitiativ av den 3 maj 2023 ([11]). Kommittén anser att Europaparlamentet och rådet bör anta kommissionens förslag till direktiv så snart som möjligt under denna valperiod. I direktivet fastställs en gemensam definition och ram för att bekämpa korruption på EU- och medlemsstatsnivå. Detta är det viktigaste steget för att säkerställa en miniminivå av samordning och harmonisering av medlemsstaternas rättsliga och institutionella praxis.

([4]) COM(2023) 800 final, punkt 2.2.
([5]) EU-domstolens domar i målen C-156/21, punkt 232, och C-157/21, punkt 264.
([6]) Pitruzzella, ”L’integrazione tramite il valore dello ’Stato di diritto’”, www.federalismi.it, nr 27/2022.
([7]) EUT L 433 I, 22.12.2020, s. 1.
([8]) EU:s nätverk mot korruption.
([9]) EUT L 433 I, 22.12.2020, s. 1.
([10]) Gaglio et al., ”Strengthening the fight against corruption; assessing the EU legislative and policy framework”, 2023.
([11]) Se förslaget till direktiv om bekämpande av korruption osv., COM(2023) 234 final, och det meddelande som nämns i fotnot 2.

3.4 För det andra anser EESK att EU inte bör betrakta korruption som primärt eller uteslutande relevant när EU-medel berörs. Att ha direkta befogenheter och instrument för att bekämpa korruption i samband med EU-medel innebär inte att detta är den enda typ av korruption som finns och måste motverkas. Korruption påverkar direkt enskilda personer, företag och samhällen som inte själva får EU-finansiering. I slutändan skulle medlemsstaterna i praktiken kunna behöva hantera ett tudelat system där EU:s projekt och medel i genomsnitt i mindre utsträckning är måltavla för korrupta intressen och metoder än nationella projekt och medel, där öppenheten och övervakningen är mer begränsad. Paketet mot korruption av den 3 maj 2023, där all slags korruption tas upp, och inte bara när det gäller EU-medel, bör förstärkas.

3.5 För det tredje anser EESK att kommissionen måste återinföra EU:s rapport om insatserna mot korruption. Den infördes 2011 genom meddelandet ”Insatser mot korruption på EU:s territorium” ([12]), men upphörde efter den första rapporten 2014 ([13]). Rapporten innehöll en omfattande analys av läget när det gäller lagstiftning, politik och data om korruption, med 28 medlemsstatsavsnitt. Rapporten skulle kunna användas för att belysa och integrera olika aspekter av kampen mot korruption som för närvarande ges för lite eller ingen uppmärksamhet i ramen för rättsstatsprincipen. Den bör förenhetliga olika delar av politiken och lagstiftningen för att säkerställa samstämmighet och effektivitet, inbegripet såväl rättsstatsaspekter som ekonomiska aspekter och inremarknadsaspekter.

För det fjärde bör man fokusera på offentlig upphandling, med all dess komplexitet och de konsekvenser som den ger upphov till. EU måste prioritera en kontroll av att den rättsliga ramen och regelverket för integritet vid offentlig upphandling samt deras praktiska genomförande är adekvata i syfte att kontrollera om de är förenliga med behoven i kampen mot korruption. Detta kommer att ge kommissionen möjlighet att besluta om och hur den ska utöva sin initiativrätt. Regelverket för bekämpning av korruption på marknaden för offentlig upphandling består för närvarande av de tre direktiv som godkändes 2014 ([14]).

3.5.1 Det korruptionsbegrepp som erkänns i EU:s rättssystem är **mycket brett** och går utöver det straffrättsliga området och omfattar handlingar som undergräver integritet, öppenhet, etiskt ansvar och god förvaltning av offentliga angelägenheter. Detta följer av kommissionens etablerade praxis ([15]), som bekräftas i det gemensamma meddelandet om korruptionsbekämpning ([16]): korruption klassificeras som ”missbruk av anförtrodd makt för egen vinning”.

3.5.2 Slutligen anser EESK i denna fråga att det regelverk som fastställs i direktiven på detta område fortfarande är giltigt och lämpligt och inte behöver ses över. Det är dock nödvändigt att fokusera på att ge regelverket en ny inriktning mot de nya värden som ligger till grund för EU:s sociala, ekonomiska och miljörelaterade strategi och belysa kopplingarna mellan kommissionens pågående lagstiftningsinitiativ för att genomföra de gröna, sociala och miljömässiga målen (se punkt 4.1). Kommittén vill än en gång hävda att en ”övergång från det ekonomiska system där tillväxt är den främsta drivkraften till en modell som bygger på hållbar utveckling är ofrånkomlig” ([17]). Generell hållbarhet är också hörnstenen i de tre lagstiftande EU-institutionernas strategi ([18]).

3.6 För det femte vill EESK lyfta fram korruptionens negativa effekt på allmänhetens förtroende, det representativa styrets legitimitet och demokratin. Korruption påverkar inte bara den ekonomiska utvecklingen och tillhandahållandet av offentliga tjänster; den slår mot själva kärnan i de demokratiska systemen. I detta avseende bör insatserna för att bekämpa korruption anpassas bättre till insatserna för att värna och utveckla demokratin i EU, som för närvarande omfattas av EU:s handlingsplan för demokrati.

3.7 Slutligen konstaterar EESK att EU också har ett betydande ansvar för att bekämpa korruption i hela världen, vilket följer av dess grundläggande värden och fördrag, men också dess ekonomiska och politiska intresse av globala frågor och utveckling. Det är ingen tillfällighet att kommissionen har fastställt strikta regler för hur kontrakt ska tilldelas, för att se till att lämpligt kvalificerade entreprenörer väljs ut på ett opartiskt sätt och så att man får bäst valuta för pengarna, med

([12]) KOM(2011) 308 slutlig, 6.6.2011.
([13]) COM(2014) 38 final, 3.2.2014.
([14]) Direktiven 2014/23/EU (EUT L 94, 28.3.2014, s. 1), 2014/24/EU (EUT L 94, 28.3.2014, s. 65) och 2014/25/EU (EUT L 94, 28.3.2014, s. 243).
([15]) COM(2003) 317 final (EUT C 89 E, 14.4.2004, s. 110).
([16]) JOIN(2023) 12 final.
([17]) EUT C 152, 6.4.2022, s. 7) (punkt 1.1).
([18]) EUT C 491, 23.12.2022, s. 1.

nödvändig full insyn i användningen av offentliga medel (Prag ([19])). Kommittén stöder Europaparlamentets förslag om att kommissionen ska utarbeta en global EU-strategi mot korruption, där korruption betraktas som en global företeelse som kräver effektiva korruptionsbekämpande institutioner, förebyggande mekanismer och ett internationellt regelverk samt återvinning av tillgångar och lagföring inom EU ([20]).

4. **Särskilda kommentarer**

4.1 EESK anser att kommissionen skulle kunna anta ett meddelande som bekräftar 2014 års direktiv om offentlig upphandling. Kommissionen skulle kunna ta tillfället i akt att förbättra ett antal förfaranden och verktyg som planeras i de direktiven och som ännu inte har utarbetats, bekräfta de sex strategiska prioriteringarna från 2017 ([21]) och anpassa dem till behovet av hållbarhet.

4.2 EESK anser att tre frågor måste stärkas och förbättras ([22]):

4.2.1 Kommissionen är medveten om kopplingen mellan hållbarhet, den digitala omställningen och offentlig upphandling. Det är ingen tillfällighet att kommissionen i sitt senaste meddelande om unionens framtid förklarade att ”[e]n framgångsrik och rättvis socioekonomisk omvandling […] inte [är] en självklarhet” ([23]).

4.2.2 Digitaliseringen av marknaden för offentlig upphandling i EU borde ha kommit mycket längre. ([24]) Digitalisering är ett instrument som främjar kunskap, öppenhet, snabbhet och integritet under den offentliga upphandlingens hela livscykel. Alla dessa egenskaper gör att digitaliseringen är till hjälp i kampen mot korruption. Som kommissionen konstaterat är dock ”den digitala omvandlingen av offentlig upphandling långsam” ([25]). Det är därför mycket viktigt att man fortsätter att ge de nationella myndigheterna tekniskt stöd under hela denna svåra process.

4.2.3 **Öppenhet är ett avgörande verktyg** för att förbättra integriteten på EU-marknaden för offentlig upphandling.

4.2.4 Kommissionen skulle kunna fästa större vikt vid integritetspakterna, särskilt efter det att EU-domstolen har konstaterat att de är förenliga med EU:s lagstiftning om offentlig upphandling ([26]). Det vore lämpligt att införliva resultaten av pilotprojektet i tillämpningen av dessa pakter ([27]) och undanröja vissa av de problem som uppstått ([28]) genom att skapa en konstruktiv och samarbetsinriktad miljö för både de ekonomiska aktörer som deltar i upphandlingen och de upphandlande myndigheterna.

4.2.5 Såsom OECD ([29]) har påpekat skulle en kränkning av integritetspakten kunna leda till

— att en anbudsgivare utesluts från anbudsförfarandet,

— att det tilldelade kontraktet annulleras om vinnaren var ansvarig,

— att anbudsgivare/entreprenörer som inte följer reglerna utesluts från framtida deltagande i offentliga upphandlingsförfaranden.

4.2.6 EU skulle kunna hämta inspiration från denna praxis och Världsbankens praxis när det gäller utlåningsförfaranden. Världsbanken har fyra möjliga svar på en ekonomisk aktörs olämpliga agerande:

— Villkorad annullering av lånet (”uteslutning med villkorat upphävande”).

([19]) Praktisk handledning Prag.
([20]) Europaparlamentets rekommendation om korruption och mänskliga rättigheter, 17.2.2022.
([21]) COM(2017) 572 final.
([22]) I detta avseende hänvisar EESK till sina tidigare yttranden: EUT C 13, 15.1.2016, s. 63, EUT C 318, 29.10.2011, s. 113 och EUT C 191, 29.6.2012, s. 84.
([23]) COM(2023) 376 final, 6.7.2023, punkterna I och III.1–III.2.
([24]) Artikel 33ff i direktiv 2014/24/EU, se ovan.
([25]) COM(2017) 572 final, s. 5.
([26]) Dom i mål C-425/14, 22.10.2015.
([27]) Projektet ”Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds, Phase 2”; för resultaten, se Aceves, ”Safeguarding EU-Funded Investments with Integrity Pacts: a Decision-Maker's Guide to Collaborative Public Contracting Monitoring”, Transparency International, 26.3.2021.
([28]) Såsom att känna igen den upphandlande myndighetens faktiska politiska vilja att ingå en integritetspakt och dess förmåga att göra åtaganden.
([29]) OECD, ”Catalysing Collective Action to Combat Corruption in Infrastructure”, 9.12.2022.

— Tillhandahållande av ett program för efterlevnad av kraven på integritet som inleds efter uteslutningsåtgärden med villkorat upphävande.

— Permanent förbud.

— Korsförbud, resultatet av en regel som tillämpas av alla internationella banker.

4.2.7 EU skulle kunna tillämpa denna praxis med viss försiktighet, i första hand en garanti för att man iakttar principen om proportionalitet mellan den ekonomiska aktörens beteende och konsekvenserna av att aktören utesluts. För att detta ska kunna uppnås måste tydliga, öppna och tillgängliga regler utarbetas och förmildrande omständigheter identifieras. Kommissionen skulle kunna anta ett meddelande med riktlinjer i denna fråga.

4.2.8 Systemet med gemensam uteslutning (mellan europeiska myndigheter/nationella institutioner/privata banker) skulle kunna vara användbart för att skydda den inre marknaden mot missbruk av offentliga medel som tilldelats i anbudsförfaranden, oavsett om det är EU eller medlemsstaterna som anslagit dessa medel. I slutändan skulle detta inriktas på korrupt upphandling även om EU:s ekonomiska medel inte berörs (se punkt 2.1).

Bryssel den 17 januari 2024.

Oliver RÖPKE

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande