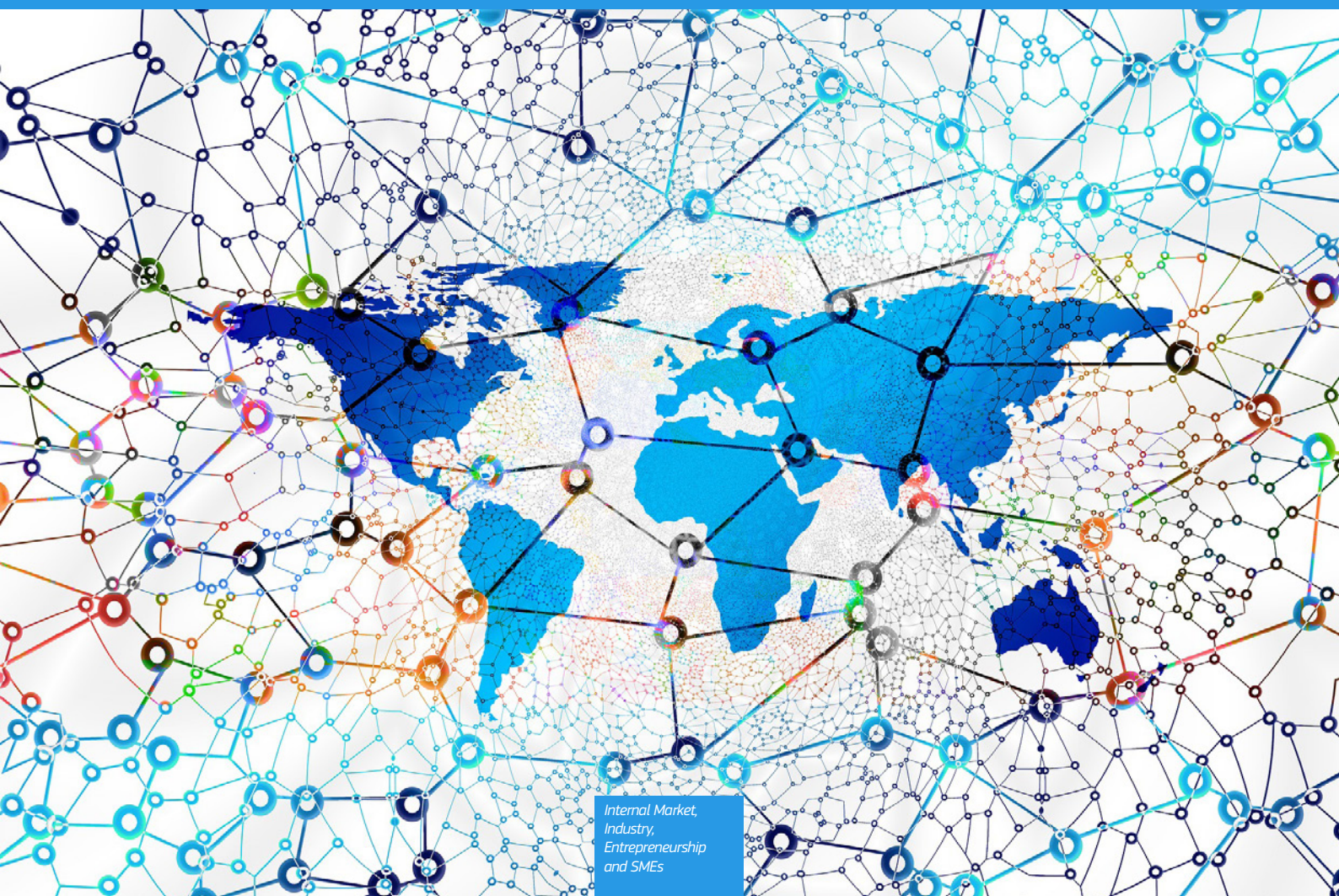




Europeiska
kommissionen

Vägledning om tillträde för anbudsgivare och varor från tredjeländer till EU:s upphandlingsmarknad



Internal Market,
Industry,
Entrepreneurship
and SMEs

Vägledning om tillträde för anbudsgivare och varor från tredjeländer till EU:s upphandlingsmarknad

Meddelande från kommissionen
C(2019) 5494 final

Europeiska kommissionen är inte ansvarig för eventuella följder av vidareutnyttjandet av denna publikation.

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2009

© Europeiska unionen, 2009

Vidareutnyttjande tillåtet med angivande av källan.

Policyn för vidareutnyttjande av kommissionens handlingar styrs av beslut 2011/833/EU (EUT L 330, 14.12.2011, s. 39).

För vidareutnyttjande eller kopiering av fotografier eller annat material som inte omfattas av Europeiska unionens upphovsrätt måste tillstånd begäras direkt från upphovsrättsinnehavaren.

Print	ISBN 978-92-76-09107-3	doi:10.2873/614317	ET-02-19-559-SV-C
PDF	ISBN 978-92-76-09022-9	doi:10.2873/59374	ET-02-19-554-SV-N

Innehåll

Förkortningar	4
Förord	5
Bakgrund till vägledningen	6
Rättslig ram	7
1. Tillträde för anbudsgivare och varor från tredjeländer till EU:s marknad för offentlig upphandling	8
1.1 Internationella avtal om offentlig upphandling och instrumentet för internationell upphandling	8
1.2 Sektors- och projektspecifika regler och avtal	9
1.2.1 Upphandling inom ramen för mellanstatliga avtal	9
1.2.2 Åtgärder inom försörjningssektorn	10
1.2.3 Inköp på försvars- och säkerhetsområdet	11
1.3 Praktiska tips	12
2. Onormalt låga anbud	13
2.1 Identifiera onormalt låga anbud	13
2.2 Undersöka onormalt låga anbud	14
2.3 Förfasta onormalt låga anbud	15
2.4 Praktiska tips	15
3. Kvalitetsstandarder – ett strategiskt förhållningssätt till offentlig upphandling	16
3.1 Planera investeringar	19
3.2 Ange kvalitetskriterier i upphandlingsförfarandet	20
3.3 Övervaka fullgörandet av kontraktet	23
3.4 Praktiska tips	23
4. Praktisk hjälp från Europeiska kommissionen	24
5. Kortfattad avslutning	25

Förkortningar

Förkortning	Förklaring
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
Emas	Miljölednings- och miljörevisionsordning
EU	Europeiska unionen
MOU	Miljöanpassad offentlig upphandling
WTO-avtalet	Världshandelsorganisationens avtal om offentlig upphandling
ILO	Internationella arbetsorganisationen
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
FoU	Forskning och utveckling
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
WTO	Världshandelsorganisationen

Förord

Genom hela vårt mandat har vi samarbetat med dem som ansvarar för offentlig upphandling i medlemsstaterna för att göra den offentliga upphandlingen mer effektiv och strategisk. Vi har stärkt den här formen av offentliga utgifter för att stimulera hållbara investeringar i miljövänliga, sociala och innovativa projekt. Samtidigt har vi fokuserat på vikten av att föra in kvalitetsaspekter i upphandlingsprocessen.

På så sätt har vi rätt ut den utbredda missuppfattningen att EU-lagstiftningen kräver att lägsta pris ska vara en avgörande faktor i upphandlingsförfarandena. Tvärtom uppmanar kommissionen myndigheterna att sätta kvalitetsmässiga överväganden och samhällsmål i centrum för sina upphandlingar. Med kommissionens meddelande "Offentlig upphandling i och för EU" från oktober 2017¹ antogs ett särskilt åtgärds paket för att ge upphandlingsförfarandena en strategisk riktning, förklara reglerna och hjälpa medlemsstaterna att genomföra de nya målen.

Den här vägledningen kompletterar det arbetet genom att ta upp hur vi bäst hanterar tillträdet för anbudsgivare och varor från tredjeländer till EU:s upphandlingsmarknad. Vägledningen är också det första konkreta resultatet av meddelandet "EU-Kina – En strategisk hållning" från mars 2019.²

EU är stolt över öppenheten på sin marknad för offentlig upphandling. I och med att anbudsinfordringar offentliggörs i hela EU skapas möjligheter för företag i hela unionen och i resten av världen. Det är en av den inre marknadens största framgångar.

Samtidigt finns det vissa faktorer som kan missgynna anbudsgivare, varor och tjänster från EU. Anbudsgivare utanför EU kan komma från länder som inte garanterar en ömsesidig behandling av våra företag. Anbudsgivare, varor och tjänster från länder utanför EU är inte alltid bundna av samma eller likvärdiga miljö- och arbetsnormer och sociala standarder som de som finns i EU. Anbudsgivarna omfattas inte heller nödvändigtvis av samma strikta regler om statligt stöd.

Vi måste se till att alla anbudsgivare – både i och utanför EU – följer samma regler och uppfyller samma standarder och krav.

Den här vägledningen svarar på återkommande frågor från offentliga upphandlare och visar att det finns verktyg för att garantera att alla anbudsgivare behandlas lika och för att hantera farhågor om orättvisa konkurrensförhållanden.

Vägledningen klargör vilka företag som har lagligt tillträde till vår marknad för offentlig upphandling och vilka som inte har det. De som inte har tillträde riskerar att uteslutas från upphandlingen. Vägledningen uppmanar också offentliga upphandlare att använda sin rätt att undersöka anbud som inte verkar vara ekonomiskt genomförbara. Våra myndigheter ska inte äventyra genomförandet av ett viktigt projekt om anbudsgivarna inte övertygar dem om priset och möjligheten att genomföra projektet. Inom den inre marknaden garanterar vi konkurrens på lika villkor genom att tillämpa tydliga regler om statligt stöd.

Slutligen redogör vägledningen för hur man ska få företag som deltar i offentlig upphandling i EU att uppfylla våra standarder. Anbudsgivare från länder utanför EU ska uppfylla samma krav på kvalitet och hållbarhet som företag i EU. Ren teknik krävs inte bara från EU-företag. Alla varor och anbudsgivare på vår marknad ska uppfylla samma hållbarhetskrav.

Det är viktigt för våra offentliga upphandlare att hitta rätt balans mellan öppenhet och lika villkor. EU:s regelverk för offentlig upphandling ger dem en komplett och flexibel verktygslåda. Tack vare den här vägledningen kommer de att våga använda den.



Jyrki Katainen
Europeiska kommissionen
Vice ordförande med ansvar för sysselsättning, tillväxt, investeringar och konkurrenskraft



Elżbieta Bieńkowska
Kommissionär med ansvar för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag

¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén "Offentlig upphandling i och för EU", COM (2017) 572 final.

² Gemensamt meddelande från kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik "EU-Kina – En strategisk hållning", JOIN(2019) 5 final.

Bakgrund till vägledningen

I mars 2019 antog Europeiska kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ett gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet: *EU och Kina – En strategisk hållning*³. I detta efterlystes ”en aktiv strategi för att stärka [EU:s] ekonomiska konkurrenskraft och garantera lika villkor”.

EU bör fortsätta att sträva efter mer balanserade och ömsesidiga villkor i sina ekonomiska förbindelser. Den offentliga upphandlingen står för omkring 14 % av EU:s BNP och är därför ett viktigt inslag i detta avseende.



Inrättandet av en inre marknad för offentlig upphandling är en av de största framgångarna med den inre marknaden. Det faktum att anbudsfordringar offentliggörs i hela EU garanterar öppenhet och skapar möjligheter för företag i hela unionen. Bättre tillämpning av reglerna när det gäller utländska anbudsgivare säkerställer högsta kvalitetsstandard i alla faser av processen, valuta för pengarna, projektens långsiktiga hållbarhet och lika villkor för företag från EU och företag från tredjeländer som deltar i anbudsförfaranden.

Kommissionen har därför åtagit sig att "offentliggöra vägledning om den rättsliga ramen för utländska anbudsgivare och varor på EU:s marknad, under hänsynstagande till EU:s regler och internationella bestämmelser om upphandling, t.ex. om onormalt låga anbud, samt efterlevnad av regler om säkerhet, arbets- och miljönormer" (åtgärd 7).

Vid ett av sina möten ställde Europeiska rådet sig bakom kommissionens strategi och uppmanade unionen att vidta åtgärder för att "skydda sina intressen mot bakgrund av tredjeländers illojala handelsmetoder, varvid handelspolitiska skyddsinstrument och våra regler för offentlig upphandling måste utnyttjas fullt ut och verklig ömsesidighet säkerställas för offentlig upphandling med tredjeländer". Europeiska rådet underströk även följande: "Rättvis konkurrens bör säkerställas inom den inre marknaden och globalt, både för att skydda konsumenterna och för att främja ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft i enlighet med unionens långsiktiga strategiska intressen". 4

Europeiska kommissionen har även åtagit sig att tillsammans med medlemsstaterna se över tillämpningen av dagens regler för att kartlägga brister. Detta ska ske före utgången av 2019. Eventuella brister som upptäcks kommer att bedömas noga, särskilt om de hindrar att EU-företag och företag från tredjeländer deltar i anbudsförfaranden på lika villkor.

Anbudsgivare, varor och tjänster från tredjeländer är inte alltid bundna av samma, eller likvärdiga, miljö- och arbetsnormer och sociala standarder som EU:s ekonomiska aktörer. På motsvarande sätt omfattas anbudsgivare från tredjeländer inte nödvändigtvis av samma strikta regler om statligt stöd som dem i EU. Detta kan missgynna anbudsgivare, varor och tjänster från EU-länder. EU:s regler för offentlig upphandling behöver därför tillämpas så att det säkerställs att samma, eller likvärdiga, normer och krav gäller för anbudsgivare från EU respektive tredjeländer.

För att det ska gå att åtgärda snedvridningar på EU:s upphandlingsmarknader som skapats genom subventioner eller andra former av statligt stöd finansiering i tredjeländer kommer det sannolikt att krävas insatser på flera håll. I sammanhanget är det viktigt, men eventuellt inte tillräckligt, att bestämmelserna om onormalt låga anbud tillämpas. Ytterligare analyser kan behövas.

Meddelandet innehåller även en påminnelse om kommissionens åtagande om att säkerställa ömsesidighet när det gäller tillträde till utländska marknader för offentlig upphandling. Under årens lopp har EU i stor utsträckning öppnat sina marknader för offentlig upphandling för tredjeländer, men EU-företag har ofta svårt att få tillgång

³ JOIN (2019)5.

⁴ Europeiska rådets möte den 21–22 mars 2019, EUCO 1/19.

till upphandlingsmöjligheter på vissa utländska marknader. Kommissionen lade 2016 fram ett reviderat förslag till ett instrument för internationell upphandling⁵ som, om det antas, kommer att öppna dörrar för EU-företagen och göra att de kan konkurrera på lika villkor med företag från tredjeländer.

Genom åtgärderna i meddelandet har kommissionen bekräftat att den fäster vikt vid att främja rättvis konkurrens och lika villkor på den inre marknaden i fråga om offentlig upphandling.

I linje med målen i meddelandet *EU och Kina – En strategisk hållning* syftar den här vägledningen till att hjälpa offentliga upphandlare att bättre förstå vissa praktiska aspekter av de offentliga upphandlingsförfaranden som föreskrivs i relevant

EU-lagstiftning när de har att göra med anbudsgivare från tredjeländer som deltar i anbuds-förfaranden. Ett annat syfte är att främja principen att vid upphandling inte bara beakta priset utan även EU:s höga standarder på områden som framför allt arbetsrätt, miljö och säkerhet. Detta är ett sätt att säkerställa lika villkor mellan anbudsgivare, varor och tjänster från EU och deras motsvarigheter från tredjeländer. Den här vägledningen bygger på meddelandet *Offentlig upphandling i och för EU*⁶, som lade grunden till ett brett partnerskap med medlemsstaterna i syfte att effektivisera den offentliga upphandlingen. Bättre kunskap om och utnyttjande av de möjliga rättsliga ramen erbjuder bidrar till att stärka den inre marknaden och skapa lika villkor på EU:s upphandlingsmarknad.

Rättslig ram

Ramen för offentlig upphandling fastställs i flera lagstiftningsinstrument. Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)⁷ omfattas offentlig upphandling i EU av de grundläggande principerna om öppenhet, likabehandling och icke-diskriminering. Direktiven om offentlig upphandling innehåller harmoniserade minimiregler om offentlig upphandling. Dessa regler styr hur offentliga myndigheter och vissa allmännyttiga företag köper in varor, byggtreprenader och tjänster. Reglerna har införlivats i nationell lagstiftning och är tillämpliga på anbud vars penningvärde överstiger ett visst belopp. Procedurreglerna är tillämpliga på varje enskild upphandling oavsett anbudsgivarens ursprung.

I ett internationellt sammanhang fastställs det i de fördrag som EU har ingått vilka som har säkrat tillträde till EU:s upphandlingsmarknad. Det viktigaste fördraget är Världshandelsorganisationens avtal om offentlig upphandling (nedan kallat *WTO-avtalet*)⁸, som öppnar upp EU:s upphandlingsmarknad för de övriga parterna i avtalet. Dessutom innehåller flera av EU:s frihandelsavtal kapitel om upphandling. Den här vägledningen ersätter inte tillämplig lagstiftning om offentlig upphandling och bör inte tolkas som en bruksanvisning om hur man uppfyller kraven i lagstiftningen. Endast Europeiska unionens domstol har behörighet att göra en rättsligt bindande tolkning av EU-lagstiftningen⁹. Vägledningen påverkar inte EU:s internationella åtaganden gentemot sina handelspartner.

⁵ Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillträdet för varor och tjänster från tredjeländer till unionens inre marknad för offentlig upphandling och förfaranden till stöd för förhandlingar om tillträde för varor och tjänster från unionen till tredjeländers marknader för offentlig upphandling, COM(2016) 34 final.

⁶ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén: *Offentlig upphandling i och för EU*, COM(2017) 572 final.

⁷ Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT C 326, 26.10.2012.

⁸ https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

⁹ Dokumentet är inte rättsligt bindande. Ibland innehåller det omskrivningar av bestämmelserna i EU:s lagstiftning, men det är inte avsett att komplettera eller förminska de rättigheter och skyldigheter som fastställs i lagstiftningen. I den mån som dokumentet skulle kunna förstås som en tolkning av unionslagstiftning är det motiverat att betona att endast Europeiska unionens domstol är behörig att göra en rättsligt bindande tolkning av unionsrätten. De exempel som nämns i dokumentet har inte kontrollerats med avseende på efterlevnad av EU-lagstiftningen.

1. Tillträde för anbudsgivare och varor från tredjeländer till EU:s marknad för offentlig upphandling

Artikel 25 i direktiv 2014/24/EU

I den mån de omfattas av bilagorna 1, 2, 4 och 5¹⁰ samt de allmänna anmärkningarna i Europeiska unionens tillägg I till WTO-avtalet och andra internationella avtal som unionen är bunden av ska de upphandlande myndigheterna bevilja byggentreprenader, varor, tjänster och ekonomiska aktörer som har undertecknat dessa avtal en behandling som inte är mindre gynnsam än den som beviljas byggentreprenader, varor, tjänster och ekonomiska aktörer i unionen.

EU strävar aktivt efter att skapa upphandlingsmöjligheter för europeiska företag genom att förespråka ömsesidigt öppnande av tredjeländers upphandlingsmarknader. I internationella förhandlingar har EU ställt sig bakom en mer utbredd användning av kvalitetskriterier, som miljö-, arbets- och innovationsaspekter och sociala aspekter, liksom ett ambitiöst öppnande av internationella upphandlingsmarknader.



EU har inom ramen för flera internationella avtal (t.ex. avtalet om offentlig upphandling och bilaterala frihandelsavtal med kapitel om offentlig upphandling) åtagit sig att bevilja tillträde till sin marknad för offentlig upphandling för vissa byggentreprenader, varor, tjänster och ekonomiska aktörer i flera tredjeländer.

I direktiven om offentlig upphandling föreskrivs således att offentliga upphandlare i EU ska bevilja byggentreprenader, varor, tjänster och ekonomiska aktörer som har undertecknat dessa avtal en behandling som inte är mindre gynnsam än den som beviljas byggentreprenader, varor, tjänster och

ekonomiska aktörer i EU, i den mån de omfattas av dessa avtal¹¹.

Utöver denna skyldighet har ekonomiska aktörer från tredjeländer, som inte har något avtal om öppnande av EU:s upphandlingsmarknad eller vars varor, tjänster och byggentreprenader inte omfattas av något sådant avtal, inte tillgång till upphandlingsförfaranden i EU och får uteslutas.

1.1 Internationella avtal om offentlig upphandling och instrumentet för internationell upphandling



Världshandelsorganisationens avtal om offentlig upphandling (WTO-avtalet)

Det avtal om offentlig upphandling som ingåtts inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO) gör det möjligt för aktörer från de övriga 19 parterna i WTO-avtalet att lämna anbud på vissa offentliga kontrakt i EU, och för företag i EU att lämna anbud på kontrakt i de andra 19 WTO-parterna.

Bilaterala frihandelsavtal

EU har ingått frihandelsavtal med länder i hela världen, vilket ger företag i parterna bättre tillgång till varandras marknader för offentlig upphandling.

Detta är exempelvis fallet med de nyligen ingångna handelsavtalen med Kanada och Japan.

En offentlig upphandlare som får ett anbud från en ekonomisk aktör utanför EU bör kontrollera om anbudet omfattas av

¹⁰ I WTO-avtalet enligt den nuvarande lydelsen motsvarar de berörda bilagor som nämns i artikel 25 nu bilagorna 1, 2, 4, 5, 6 och 7.

¹¹ Se artikel 25 i direktiv 2014/24/EU och artikel 43 i direktiv 2014/25/EU i detta avseende.

de internationella upphandlingsavtal som EU undertecknat, t.ex. WTO-avtalet eller frihandelsavtalen, för att avgöra om anbudsgivaren har garanterat tillträde till den aktuella upphandlingen.

Följande 20 parter ingår för närvarande i WTO-avtalet: EU på sina 28 medlemsstaters vägnar, Armenien, Australien, Kanada, Taiwan, Hongkong (Kina), Island, Israel, Japan, Liechtenstein, Montenegro, Moldavien, Norge, Nya Zeeland, Sydkorea, Singapore, Schweiz, Ukraina, Förenta staterna, och Nederländerna (som representant för Aruba).

WTO-avtalet och frihandelsavtalens kapitel om offentlig upphandling är inte automatiskt tillämpliga på all offentlig upphandling för samtliga parter. WTO-avtalet och frihandelsavtalen består av två delar:

- a) En lagtext med regler om principer och förfaranden.
- b) Förteckningar över vad som omfattas för varje part.

I förteckningarna över omfattning fastställs vilka offentliga organ som måste följa de avtalade reglerna och i vilken utsträckning deras upphandling av varor och tjänster är öppen för deltagande för ekonomiska aktörer (och deras varor och tjänster) i övriga parter i WTO-avtalet eller parter i frihandelsavtal.

Endast upphandlingar som överskrider de tröskelvärden som anges i varje parts förteckning över omfattning omfattas.

Förteckningarna över omfattning när det gäller EU-marknaden anges i Europeiska unionens bilagor till tillägg I till WTO-avtalet och i relevanta bilagor till respektive frihandelsavtal. Genom att kontrollera dessa källor kan den offentliga upphandlaren avgöra om en anbudsgivare (eller dess varor och tjänster) har garanterat tillträde till upphandlingen.

Genom sina frihandelsavtal främjar EU användningen av miljö- och arbetsrättsaspekter och sociala aspekter, förutsatt att dessa tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. Avtalen bidrar också till att öppna EU:s och tredjeländers upphandlingsmarknader ytterligare.

För frihandelsavtal måste upphandlande myndigheter följa en liknande kontrollprocess när det gäller den planerade upphandlingens omfattning. EU har infört regler om offentlig upphandling och åtaganden om marknadstillträde i många av sina frihandelsavtal. Frihandelsavtalen bygger i de flesta fall på WTO-avtalets struktur.

Instrumentet för internationell upphandling

Kommissionen har föreslagit ett instrument för internationell upphandling¹² som ska främja ömsesidighet och fungera som en hävstång vid förhandlingar med tredjeländer om att öppna deras upphandlingsmarknader för EU-företag. Det finns ett tydligt behov av en sådan hävstång för att motverka diskriminerande åtgärder och direkta stängningar av marknader.

Därför efterlyste Europeiska rådet i sina slutsatser den 21 mars 2019 "återupptagna diskussioner om EU:s instrument för internationell upphandling"¹³.

1.2 Sektors- och projektspecifika regler och avtal

Mellanstatliga avtal

Internationella avtal med tredjeländer får innehålla särskilda upphandlingsregler förutsatt att de följer fördragets principer om öppenhet, likabehandling och icke-diskriminering.

Försörjningssektorn

Inom försörjningssektorn kan offentliga upphandlare förkasta anbud för varukontrakt om mer än 50 % av varorna kommer från vissa tredjeländer.

Försvar och säkerhet

När det gäller upphandling på försvars- och säkerhetsområdet kan medlemsstaterna fritt bestämma om de offentliga upphandlarna ska tillåtas att godta utländska anbudsgivare.

1.2.1 Upphandling inom ramen för mellanstatliga avtal

I särskilda fall och för konkreta projekt kan medlemsstaterna planera tilldelningen av kontrakt på grundval av internationella avtal med tredjeländer, vars upphandlingssystem skiljer sig från den europeiska ramen.

Anbudsförfaranden enligt sådana avtal är undantagna från EU:s lagstiftning om offentlig upphandling enligt de villkor som fastställs i direktiven och så länge de särskilda

¹² Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillträdet för varor och tjänster från tredjeländer till unionens inre marknad för offentlig upphandling och förfaranden till stöd för förhandlingar om tillträde för varor och tjänster från unionen till tredjeländers marknader för offentlig upphandling, COM(2016) 34 final.

¹³ Europeiska rådets möte den 21–22 mars 2019, EUCO 1/19.

upphandlingsreglerna i det internationella avtalet är helt förenliga med EU-fördraget, särskilt principerna om öppenhet, likabehandling och icke-diskriminering. Sådana avtal ska anmälas till kommissionen.

Upphandlingar som anordnas i enlighet med sådana internationella avtal måste vara förenliga med principerna i EU-fördraget, däribland principen om lämpligt och öppet offentliggörande, som ger alla företag möjlighet att delta, oberoende av etableringsort och ursprungsland. Direkttilldelningar, som av sin natur inte garanterar insyn och konkurrens, är inte förenliga med dessa grundläggande principer.

I ett externt sammanhang kan inget internationellt avtal som ingåtts mellan en medlemsstat och ett eller flera tredjeländer utgöra en grund för tilldelning av kontrakt direkt till tredjeländer eller deras ekonomiska aktörer. Detta skulle vara oförenligt med EU:s exklusiva befogenhet när det gäller den gemensamma handelspolitiken och de grundläggande principerna om offentlig upphandling i EU-fördragen. Gynnsamma finansieringsvillkor för projektet kan inte heller ligga till grund för en direkttilldelning.

1.2.2 Åtgärder inom försörjningssektorn



Artikel 85 i direktiv 2014/25/EU: Anbud som omfattar varor med ursprung i tredjeland

1. Denna artikel är tillämplig på anbud som omfattar varor med ursprung i tredjeland, med vilket unionen inte har slutit sådana multilaterala eller bilaterala avtal som tillförsäkrar företag från unionen

jämförbart och faktiskt tillträde till marknaden i detta tredjeland. Den påverkar inte de åtaganden som unionen eller dess medlemsstater har gentemot ett tredjeland.

- 2. Anbud som lämnas i samband med tilldelning av varukontrakt får förkastas om andelen varor med ursprung i tredjeland, fastställt enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013, uppgår till mer än 50 % av det totala värdet av de varor som anbudet omfattar. I denna artikel ska programvaror för utrustning till telenät anses vara varor.*
- 3. Om två eller flera anbud är likvärdiga enligt tilldelningskriterierna i artikel 82, ska företräde ges de anbud som inte kan förkastas med stöd av punkt 2 i den här artikeln, om inte annat följer av andra stycket i den här punkten. Vid tillämpningen av denna artikel ska priserna på dessa anbud anses som likvärdiga om prisskillnaden inte är större än 3 %. Ett anbud ska dock inte ges företräde framför ett annat enligt första stycket om detta skulle tvinga den upphandlande enheten att anskaffa utrustning med andra tekniska egenskaper än den befintliga utrustningen, med åtföljande inkompatibilitet, tekniska svårigheter vid drift och underhåll eller orimliga kostnader.*
- 4. Vid tillämpningen av denna artikel ska tredjeländer, som genom ett rådsbeslut fått förmånen att omfattas av detta direktiv i enlighet med punkt 1, inte ingå i beräkningen när den andel av varor med ursprung i tredjeländer som avses i punkt 2 ska fastställas.*

Artikel 43 i direktiv 2014/25/EU ger inte alla aktörer i tredjeländer garanterat tillträde till EU:s upphandlingsmarknad. Dessutom föreskrivs ett särskilt system för anbud som omfattar varor med ursprung i tredjeland. Detta fastställs i artikel 85 i direktiv 2014/25/EU.

Offentliga upphandlare som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får förkasta anbud för varukontrakt om andelen varor med ursprung i tredjeland uppgår till mer än 50 % av det totala värdet av de varor som anbudet omfattar.

Detta system gäller endast för varor med ursprung i tredjeländer som inte omfattas av ett avtal som garanterar jämförbart och faktiskt tillträde för EU-företag till dessa tredjeländers marknader.

Om en offentlig upphandlare i stället för att förkasta ett sådant anbud låter det delta i upphandlingsprocessen, är den offentliga upphandlaren skyldig att ge företräde åt likvärdiga anbud i vilka mindre än 50 % av varorna har

sitt ursprung i tredjeländ¹⁴. Ett anbud behöver dock inte ges företräde framför ett annat om detta skulle tvinga den upphandlande enheten att anskaffa utrustning med andra tekniska egenskaper än den befintliga utrustningen, med åtföljande inkompatibilitet, tekniska svårigheter vid drift och underhåll eller orimliga kostnader.



Nyligen använde en offentlig upphandlare den flexibilitet som föreskrivs i artikel 85 i försörjningsdirektivet för att kräva att anbudsgivaren skulle lämna en försäkran om sina produkters ursprung. Eftersom mer än 50 % av produkterna härstammade från tredjeländer som omfattades av bestämmelsen, förkastades anbudet i fråga.

Skäl 18 i direktiv 2009/81/EU:

Upphandlingar av vapen, ammunition och krigsmateriel som görs av de upphandlande myndigheter eller enheter som är verksamma på försvarsområdet är undantagna från tillämpningsområdet för avtalet om offentlig upphandling som ingåtts inom ramen för Världshandelsorganisationen (nedan kallat avtalet om offentlig upphandling). Övriga kontrakt som täcks av detta direktiv omfattas inte heller av tillämpningsområdet för avtalet om offentlig upphandling enligt artikel XXIII¹⁵ i detta. [...]

Detta innebär också att medlemsstaterna, när det specifikt handlar om försvars- och säkerhetsmarknaderna, behåller befogenheten att avgöra huruvida deras upphandlande myndighet eller enhet ska få tillåta att ekonomiska aktörer från tredje land deltar i upphandlingsförfarandena. Medlemsstaterna bör grunda sitt beslut på bästa valuta för pengarna och därvid ta hänsyn till behovet av en globalt konkurrenskraftig europeisk försvarsindustriell och teknologisk bas, och till vikten av öppna och rättvisa marknader och ömsesidiga vinster. Medlemsstaterna bör arbeta för allt öppnare marknader. Deras samarbetspartner bör också uppvisa öppenhet, i enlighet med internationellt överenskomna regler, särskilt i fråga om öppen och rättvis konkurrens.

1.2.3 Inköp på försvars- och säkerhetsområdet



Inköpen av varor och tjänster inom försvars- och säkerhetssektorerna är ofta av känslig karaktär. Särskilda krav för sådana inköp fastställs i direktiv 2009/81/EG¹⁶ i samband med medlemsstaternas behov av att säkerställa försörjningstrygghet och skydd av sekretessbelagd information.

När det gäller inköp som görs enligt direktivet om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet är det upp till varje medlemsstat att i sina nationella regler¹⁷ fastställa huruvida deras offentliga upphandlare får tillåta ekonomiska aktörer från tredjeländer att delta i upphandlingsförfaranden¹⁸. Om den offentliga upphandlaren beslutar att inte tillåta ekonomiska aktörer eller varor från tredjeländer, får denna generella begränsning anges redan i meddelandet om upphandling och i upphandlingsdokumenten. Alternativt får upphandlaren välja att förkasta sådana anbud på individuell basis i beslutet om tilldelning. Offentliga upphandlare som väljer det senare alternativet bör i upphandlingsdokumenten ange att de förbehåller sig rätten att förkasta anbud på försvars- och säkerhetsgrunder.

¹⁴ Artikel 85.1 jämförd med artikel 85.2 i direktiv 2014/25/EU.

¹⁵ I WTO-avtalet enligt den nuvarande lydelsen återfinns de aktuella bestämmelserna inte i artikel XXIII utan i artikel III.

¹⁶ EUT L 216, 20.8.2009, s. 76.

¹⁷ Medlemsstaterna bör grunda sitt beslut på bästa valuta för pengarna och därvid ta hänsyn till behovet av en globalt konkurrenskraftig europeisk försvarsindustriell och teknologisk bas, vikten av öppna och rättvisa marknader samt målet om ömsesidiga vinster. Beslutet kan även vara selektivt, dvs. att man endast tillåter ekonomiska aktörer från alla eller vissa länder som deltar i WTO-avtalet men inte från andra tredjeländer (länder utanför EES som inte deltar i WTO-avtalet och med vilka EU inte har några bilaterala avtal om öppnande av marknader för offentlig upphandling).

¹⁸ Jfr skäl 18 andra stycket i direktiv 2009/81/EG.

För att skydda sina specifika säkerhetsintressen kan den offentliga upphandlaren även vidta andra åtgärder, som följande:

- Kräva att anbudsgivarna tillhandahåller nationella säkerhetsgodkännanden och endast godtar utländska säkerhetsgodkännanden om de erkänns som likvärdiga, baserat på graden av underrättelsesamarbete mellan de berörda länderna.
- Kräva intyg från utländska anbudsgivare för att säkerställa att transport av utrustning tillåts, inbegripet ytterligare leveranser i krissituationer.
- Kräva att anbudsgivarna gör åtaganden när det gäller åtkomst till och sekretess för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.
- Kräva att leverantörer och lösningar uppfyller ytterligare krav som härrör från specifik säkerhetslagstiftning. När det t.ex. gäller it-säkerhet innehåller direktivet om säkerhet i nätverks- och informationssystem¹⁹ åtgärder som säkerställer en hög gemensam nivå på säkerheten i nätverks- och informationssystem i hela unionen.

Den offentliga upphandlaren kan begära att entreprenörerna öppnar sina försörjningskedjor för konkurrensutsatt upphandling. Detta kan göra det möjligt för nya aktörer att ansluta sig till försörjningskedjan.²⁰

För vissa exceptionella inköp på försvars- och säkerhetsområdet står nationella säkerhetsintressen på spel. Vissa kontrakt kräver att det ställs så extremt höga krav på försörjningstrygghet eller är så hemliga och/eller viktiga för den nationella suveräniteten att de särskilda bestämmelserna i direktiv 2009/81/EG eventuellt inte är tillräckliga för att skydda en medlemsstats väsentliga säkerhetsintressen.

För sådana inköp föreskrivs i artikel 346 i EUF-fördraget ett undantag som gör det möjligt för medlemsstaterna att tilldela kontrakt utan att tillämpa bestämmelserna i direktivet²¹. Medlemsstaterna måste från fall till fall bedöma om detta undantag kan tillämpas, fastställa de väsentliga säkerhetsintressen som står på spel och utvärdera

behovet av den specifika åtgärden, med beaktande av proportionalitetsprincipen och behovet av en restriktiv tolkning av ett sådant undantag²².

1.3 Praktiska tips

Internationella upphandlingsavtal

- Offentliga upphandlare bör kontrollera om en anbudsgivare från ett tredjeland omfattas av WTO-avtalet eller ett bilateralt avtal. Om anbudsgivaren inte omfattas har den inte garanterat tillträde till upphandlingsförfaranden i EU.

Upphandlingar inom ramen för mellanstatliga avtal

- Upphandlingarna måste följa fördragets principer om öppenhet, likabehandling och icke-diskriminering.
- Kontrakt får inte direkttilldelas inom ramen för sådana avtal.

Upphandlingar enligt försörjningsdirektivet

- Offentliga upphandlare bör kontrollera huruvida mer än 50 % av de varor som erbjuds i ett varukontrakt har sitt ursprung i tredjeland.
- Om dessa tredjeland inte omfattas av WTO-avtalet eller ett bilateralt avtal får anbudet förkastas.

Upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet

- Upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet ingår inte i WTO-avtalet eller i befintliga bilaterala avtal.
- Offentliga upphandlare behöver inte ge aktörer från tredjeland tillträde till dem.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/1148/EU av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen.

²⁰ Artikel 21 i direktiv 2009/81/EG.

²¹ Endast medlemsstaterna själva har behörighet att avgöra sina väsentliga säkerhetsintressen, såsom anges i skäl 16 i direktivet (se även domen av den 30 september 2003 i mål T-26/01).

²² Se domstolens dom av den 13 december 2007, Bayerischer Rundfunk, C-337/06, punkt 64.

2. Onormalt låga anbud

Artikel 69 i direktiv 2014/24/EU

1. Den upphandlande myndigheten ska begära att de ekonomiska aktörerna lämnar förklaringar om de priser eller kostnader som föreslås i anbudet, om anbudet förefaller vara onormalt låga i förhållande till byggentreprenaderna, varorna eller tjänsterna.
2. De förklaringar som avses i punkt 1 kan särskilt beröra
 - a) besparingar avseende sättet att tillverka varorna, sättet att tillhandahålla tjänsterna eller byggmetoderna,
 - b) tekniska lösningar eller ovanligt gynnsamma förhållanden som anbudsgivaren kan räkna med för att leverera varor, tillhandahålla tjänster eller utföra byggentreprenaden,
 - c) originaliteten i de varor, tjänster eller byggentreprenader som föreslås av anbudsgivaren,
 - d) efterlevnad av de skyldigheter som avses i artikel 18.2,
 - e) efterlevnad av de skyldigheter som avses i artikel 71,
 - f) möjligheten för anbudsgivaren att få statligt stöd.
3. Den upphandlande myndigheten ska bedöma de uppgifter som lämnats efter att ha hört anbudsgivaren. Den får endast förkasta anbudet när de ingivna bevisen inte på ett tillfredsställande sätt förklarar de låga priser eller kostnader som föreslagits, med hänsyn till de faktorer som avses i punkt 2. Den upphandlande myndigheten ska förkasta anbudet när den har fastställt att anbudet är onormalt lågt på grund av att det inte uppfyller de tillämpliga skyldigheter som avses i artikel 18.2.

För offentliga upphandlare är identifiering, undersökning och förkastande av onormalt låga anbud ett sätt att säkerställa lika villkor.

När kravspecifikationerna utformas bör den offentliga upphandlaren ta vederbörlig hänsyn till varornas eller tjänsternas förväntade pris eller kostnader. I sin uppskattning måste den offentliga upphandlaren även beakta alla kriterier

som fastställs i upphandlingsdokumenten, som urvals- och tilldelningskriterier och krav på fullgörande av kontraktet.

Genom att göra en grundlig beräkning innan upphandlingsförfarandet inleds kan man undvika problem i ett senare skede. Om upphandlingsdokumenten innehåller uppgifter (inbegripet penninguppgifter) om vilken storlek på anbudet som den offentliga upphandlaren förväntar sig, ger det anbudsgivarna en bra indikation om vilken kvalitet som förväntas, och upphandlaren slipper att få olämpliga anbud.



När anbudet har inkommit måste den offentliga upphandlaren utvärdera om de verkar rimligt beräknade. Exempelvis kan priset eller kostnaderna i ett anbud avvika från pris eller kostnader i andra anbudsgivares anbud, eller från den offentliga upphandlarens egen uppskattning, utan att anbudet har några särdrag i förhållande till övriga anbud som motiverar skillnaden. Upphandlaren kan då fundera på om anbudet är ekonomiskt hållbart och kan fullgöras i enlighet med kravspecifikationerna och tillämplig lagstiftning, eller om det är onormalt lågt.

Skaffa vetskap om priset

- Kom ihåg att marknadskännedom är a och o
- Ta reda på priset vid tidigare upphandlingar
- Rådfråga specialister och andra upphandlare

2.1 Identifiera onormalt låga anbud

Direktiven saknar en definition av vad som utgör ett onormalt lågt anbud. De innehåller inte heller någon specifik metod för beräkning av en tröskel för vad som ska anses onormalt. Vissa medlemsstater har infört frivilliga eller obligatoriska metoder. Medlemsstaterna kan själva välja att fastställa nationella regler eller metoder för att identifiera anbud som misstänks vara onormalt låga, förutsatt att reglerna är objektiva och icke-diskriminerande²³. De får tillämpa aritmetiska metoder

²³ Se punkt 68 i domen i de förenade målen C-285/99 och C-286/99, Impresa Lombardini SpA.

om de bedömer att ett anbud avviker från genomsnittspriset för alla anbud²⁴ eller från upphandlarens eget uppskattade värde på upphandlingen. En annan bra metod kan vara att titta på skillnaden mellan det lägsta och det näst lägsta anbudet. Medlemsstaternas regler får innehålla specifika procenttrösklar som ska tillämpas för att identifiera onormalt låga anbud. Om ingen metod har införts genom den aktuella nationella lagstiftningen kan den offentliga upphandlaren själv fastställa öppna och icke-diskriminerande metoder.

Anbud kan förefalla onormalt låga i förhållande till relevanta parametrar eller tilldelningskriterier. Detta kan till exempel vara fallet om förhållandet mellan priset och den erbjudna kvaliteten verkar misstänkt.

Om en offentlig upphandlare mottar ett anbud och misstänker att det är onormalt lågt, har upphandlaren en rättslig skyldighet att begära en förklaring av priset från den berörda ekonomiska aktören²⁵. Den offentliga upphandlaren får inte förkasta ett anbud utan att ha gett den ekonomiska aktören möjlighet att förklara och motivera priset. Detta gäller även om matematiska metoder har använts för att identifiera misstänkta anbud. Sådana metoder gör det inte möjligt att omedelbart förkasta ett anbud utan undersökning.

Identifiera onormalt låga anbud

TITTA PÅ ALLA PARAMETRAR I ANBUDET

- Verkar anbudet ha beräknats på ett rimligt sätt?
- Kan anbudsgivaren göra det som föreslås till det pris som föreslås?
- Finns det någon fastställd metod i mitt land som hjälper till med identifiering, bedömning och utvärdering?

Fortfarande inte övertygad om att anbudet är sunt?

2.2 Undersöka onormalt låga anbud

Som en allmän regel bör den offentliga upphandlaren be den ekonomiska aktören att visa att de tekniska, ekonomiska eller rättsliga antaganden eller rutiner som ligger till grund för anbudet är sunda. För att kunna bedöma anbudsgivarens förklaringar bör den offentliga upphandlaren fråga efter alla uppgifter som anses relevanta²⁶. I synnerhet kräver rättspraxis att den offentliga upphandlaren skriftligen begär information om de delar av anbudet som misstänks vara onormala och som gjorde upphandlaren tveksam i det aktuella fallet²⁷.

Upphandlaren bör särskilt fästa vikt vid anbudsgivarens förmåga att uppfylla alla krav i upphandlingsdokumenten till det erbjudna priset, inbegripet krav på socialt ansvarsfull och miljöanpassad offentlig upphandling.

Den offentliga upphandlaren kan i princip begära uppgifter om alla aspekter som anses relevanta för bedömningen av den föreslagna pris- eller kostnadsnivån. Enligt direktiv 2014/24/EU får dessa aspekter omfatta besparingar avseende sättet att tillverka varorna, inbegripet grunden till den erbjudna kostnaden under hela livscykeln, tekniska lösningar eller originaliteten i anbudet²⁸. Förteckningen över aspekter är inte uttömmande.

Den offentliga upphandlaren bör även²⁹ undersöka om anbudet iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i internationella miljö-, social- och arbetsrättsbestämmelser enligt bilaga X³⁰. Dessa skyldigheter är direkt tillämpliga oavsett om de nämns i upphandlingsdokumenten eller inte.

De förklaringar som begärs från anbudsgivaren kan även avse potentiellt illojala handelsmetoder, som förekomsten av utländska subventioner eller dumpning som snedvrider den inre marknaden. Vid utredning av illojala handelsmetoder bör den offentliga upphandlaren särskilt uppmärksamma anbud med erbjudanden om varor eller tjänster från tredjeländer vars priser och kostnader kan snedvridas genom statligt stödd finansiering. Helhetsbedömningen av anbudets genomförbarhet kan omfatta en undersökning av huruvida det förekommer ekonomiskt stöd från en utländsk stat.

Anbudsgivaren ska tillhandahålla allt bevis som behövs för att ge en tillräcklig förklaring. Detta kan innebära detaljerade uppgifter som åtföljs av lämplig dokumentation om tillverkningsprocessen, anläggningar, sociala villkor, intyg, miljönormer osv. De skäl som anbudsgivaren anger för att motivera anbudets genomförbarhet måste överensstämma med villkoren för det ursprungliga anbudet³¹. I detta avseende bör den offentliga upphandlaren inte begränsa sig till att begära en försäkran på heder och samvete från anbudsgivaren om att denne har för avsikt att uppfylla dessa skyldigheter.

Den offentliga upphandlaren får ställa ytterligare frågor under utredningen, särskilt för att bedöma om de uppgifter som lämnats är sanna. Anbudsgivaren kan också uppmanas att lämna ytterligare information om frågor och aspekter som den offentliga upphandlaren inte identifierade i sin ursprungliga begäran, men som har uppstått vid bedömningen av den lämnade informationen.

²⁴ En sådan "relativ" jämförelse (som omfattar alla inlämnade anbud) är sannolikt den som bäst återspeglar marknadsvillkoren och den kan därför vara att föredra om antalet inkomna anbud är tillräckligt.

²⁵ Domstolens dom i de förenade målen C-285/99 och C-286/99, punkterna 43 och 73.

²⁶ Domstolens dom i de förenade målen C-285/99 och C-286/99, punkterna 43 och 55.

²⁷ Domstolens dom i de förenade målen C-285/99 och C-286/99, punkt 51.

²⁸ Artikel 69.2 i direktiv 2014/24/EU.

²⁹ Artikel 69.2 d och 69.3 i direktiv 2014/24/EU.

³⁰ Artikel 18.2 i direktiv 2014/24/EU.

³¹ Tribunalens dom i mål T-422/11, Computer Resources International, punkt 87.

Undersöka onormalt låga anbud

BEGÄR INFORMATION FRÅN ANBUDSGIVAREN

EXEMPEL:

- Hur beräknade anbudsgivaren de totala priserna och kostnaderna?
- Hur kom anbudsgivaren fram till ett visst pris för en viss vara?
- Gör priset det möjligt att uppfylla alla rättsliga och kontraktsevenliga krav?
- Gör priset det möjligt att uppfylla alla arbets- och miljönormer?
- Hur finansieras anbudet? Är beräkningen rimlig?
- Tveka inte att be om uppgifter som du anser vara relevanta.
- Be om konkreta bevis.

Är anbudsgivarens förklaring inte övertygande?

2.3 Förkasta onormalt låga anbud

Den offentliga upphandlaren får förkasta ett anbud utan att behöva motivera detta om den, trots insamlade bevis, inte är övertygad om att anbudsgivaren kommer att kunna fullgöra kontraktet till det pris eller den kostnad som erbjuds och i enlighet med upphandlingsdokumenten och alla tillämpliga rättsliga skyldigheter.

Beslutet kan baseras på en faktor eller på en kombination av faktorer, inbegripet efterlevnad av arbets- och miljönormer och huruvida statligt stöd har beviljats eller inte, som leder till den offentliga upphandlarens slutliga bedömning.

Enligt artikel 69.3 i direktiv 2014/24/EU är offentliga upphandlare skyldiga att förkasta anbud i de fall då de

upptäcker att det onormalt låga pris, eller de onormalt låga kostnader, som erbjuds beror på att anbudsgivaren inte uppfyller obligatorisk unionslagstiftning eller nationell lagstiftning, kollektivavtal eller internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser (artikel 18.2 i direktiv 2014/24/EU jämförd med bilaga X till samma direktiv; se även avsnitt 2.2 ovan).

Förkasta onormalt låga anbud

DU MÅSTE VARA ÖVERTYGAD

- Anbudsgivaren ska styrka att anbudet är välgrundat.
- Har anbudsgivaren gjort det på alla punkter du bad om?
- Anser du att anbudsgivaren kan uppfylla ALLA KONTRAKTSENLIGA krav för det föreslagna priset?
- Om du fortfarande har rimliga tvivel kan du förkasta anbudet.
- Om du har fastställt att anbudet är onormalt lågt på grund av att det inte uppfyller de rättsliga skyldigheterna enligt artikel 18.2 i direktiv 2014/24 måste du förkasta anbudet.

2.4 Praktiska tips

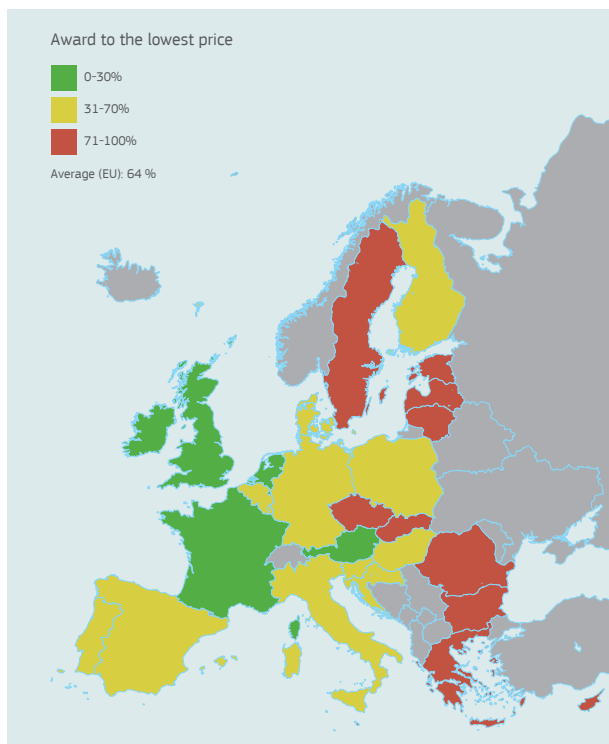
Onormalt låga anbud

- Offentliga upphandlare måste kontrollera om ett anbud är ekonomiskt sunt eller onormalt lågt.
- Offentliga upphandlare måste ställa frågor till anbudsgivaren. De får ställa alla frågor som de anser relevanta.
- Om de inte är övertygade om att anbudet är ekonomiskt genomförbart får de förkasta det.

3. Kvalitetsstandarder – ett strategiskt förhållningssätt till offentlig upphandling

Europeiska kommissionen har konstaterat att offentliga upphandling är ett viktigt och kraftfullt verktyg för effektiv, hållbar och strategisk användning av offentliga medel. I sitt meddelande Offentlig upphandling i och för EU³² betonade kommissionen att höga kvalitetsstandarder är avgörande för att centrala och lokala myndigheter ska kunna bemöta samhällsliga, miljömässiga och ekonomiska utmaningar. Genom att understryka vikten av strategisk upphandling hoppas kommissionen göra medlemsstaterna mer medvetna om dess betydelse, både internt inom unionen och vid anbud från aktörer från tredjeländer.

Strategisk upphandling gör det möjligt att använda offentliga medel på ett mer ansvarsfullt och strategiskt sätt, stöder investeringar inom EU och kan bidra till att skapa lika villkor genom att säkerställa att alla anbudsgivare oavsett ursprung följer samma normer.



De möjligheter som strategisk upphandling ger utnyttjas för närvarande inte tillräckligt. I över hälften av alla upphandlingsförfaranden används fortfarande lägsta pris som enda tilldelningskriterium, trots att direktiven om offentlig upphandling gör det möjligt för offentliga upphandlare att utgå från kostnadseffektivitet och kvalitetskriterier när de gör sina inköp.

Genom att ta hänsyn till kvalitet vid den offentliga upphandlingen kan upphandlaren köpa in mer hållbara och innovativa produkter och tjänster. Kvalitetshänsyn kan också säkerställa att aktörer och varor från både EU-länder och tredjeländer uppfyller höga miljö- och arbetsnormer och sociala standarder.

Anbudsgivare, varor och tjänster från tredjeländer omfattas inte alltid av samma höga standarder som sina motsvarigheter från EU-länder. EU:s nuvarande upphandlingsram innefattar regler som kan och bör användas för att se till att anbudsgivare, varor och tjänster från tredjeländer uppfyller samma höga standarder som dem från EU-länder. Ett strategiskt förhållningssätt till offentlig upphandling leder till ändrade beteenden hos marknaden, offentliga aktörer och samhället som helhet.

Om tydliga kvalitetsstandarder används bör det göra det möjligt för så många anbudsgivare som möjligt att delta på lika villkor. Samma kvalitetskrav bör gälla för alla anbudsgivare och varor, oavsett var de kommer ifrån. Genom att använda tydligt angivna kvalitetsstandarder bidrar den offentliga upphandlaren till att skapa rätt förutsättningar för att alla anbudsgivare ska kunna konkurrera öppet och på lika villkor.

Med hjälp av socialt ansvarsfull offentlig upphandling, miljöanpassad offentlig upphandling (MOU) och innovationsupphandling kan den offentliga upphandlaren integrera hållbarhet och innovation i upphandlingen.

Socialt ansvarsfull offentlig upphandling innebär att sociala hänsynstaganden införlivas i förfaranden för offentlig upphandling i syfte att de ska få social inverkan på samhällen. Därigenom kan man stödja hållbar utveckling, komplettera statliga insatser för att uppnå internationella hållbarhetsmål³³, främja etiska marknader och leveranskedjor och verka för positiva sociala resultat på nationell och lokal nivå. Kommissionen kommer att offentliggöra en omfattande vägledning om sociala hänsynstaganden vid offentlig upphandling under 2020 och kommer även att sprida god praxis för socialt ansvarsfull offentlig upphandling.

Med MOU kan den offentliga upphandlaren integrera miljökrav i alla faser av upphandlingsförfarandet. MOU stöder utvecklingen av miljövänliga tekniker och produkter genom att uppmanas till inköp av varor, tjänster och byggentreprenader som ger minskad miljöpåverkan genom hela livscykeln. Genom att använda MOU kan den offentliga upphandlaren

³² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén: *Offentlig upphandling i och för EU*, COM(2017) 572 final.

³³ Exempelvis FN:s mål för hållbar utveckling, särskilt mål 12.7 (Främja hållbara offentliga upphandlingsmetoder, i enlighet med nationell politik och nationella prioriteringar). I FN:s miljöförsamlings resolution från mars 2019 uppmanas alla medlemsstater att arbeta mot att uppnå hållbar konsumtion och produktion, utveckla en politik för hållbar offentlig upphandling och uppdatera sina rättsliga ramar för offentlig upphandling i enlighet med sitt åtagande att uppnå mål 12.7 för hållbar utveckling. Resolutionen finns på

<http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28517/English.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

bidra till miljöpolitiska mål som rör klimatförändringar, effektiv resursanvändning, hållbar konsumtion och den cirkulära ekonomin. MOU uppmuntrar också till beaktande av de samlade livscykelkostnaderna för ett kontrakt och inte bara inköpspriset.

Enligt direktivet om rena fordon måste medlemsstaterna uppfylla minimimål för upphandling av rena fordon, med målet att främja och stimulera marknaden för rena och energieffektiva fordon. Det innehåller krav på att medlemsstaterna säkerställer att offentliga upphandlare beaktar energi- och miljöpåverkan under hela livscykeln, däribland energianvändning och koldioxidutsläpp liksom utsläpp av vissa föroreningar, när de upphandlar vissa vägtransportfordon³⁴.

Kommissionen erbjuder för närvarande uppsättningar med MOU-kriterier för 19 produktgrupper³⁵, som kan inkluderas direkt i upphandlingsdokumenten. Den har även utarbetat en handbok³⁶ om MOU och MOU-utbildningsverktyg³⁷ som vänder sig till offentliga upphandlare och är avsedd att användas vid kurser och workshoppar. Dessutom anordnar kommissionen MOU-utbildningsprogram för offentliga upphandlare i EU, arbetar med att ta fram en rad sektorspecifika verktyg för beräkning av livscykelkostnaderna och har skapat en databas med erfarenheter av god MOU-praxis³⁸.

Innovationsupphandling kan avse antingen upphandling av innovationsprocesser (upphandling av forskning och utveckling) eller upphandling av innovationsresultat (upphandling av innovativa lösningar). Genom att utforma upphandlingsförfarandet på ett sätt som uppmuntrar till innovation har den offentliga upphandlaren större chans att erbjudas lösningar som är mer avancerade, anpassade eller flexibla, och som dessutom ofta är billigare, miljövänligare eller mer socialt ansvarsfulla. Under 2018 offentliggjorde kommissionen en vägledning om innovationsupphandling som riktar sig till offentliga upphandlare³⁹.



SOCIALT ANSVARSFULL OFFENTLIG UPPHANDLING

Svenska landsting – tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan för kirurgiska instrument

När den icke-statliga organisationen Swedwatch presenterade en rapport om förekomsten av barnarbete, farliga arbetsmiljöer och brott mot internationella arbetsnormer i tillverkningen av kirurgiska instrument i tredjeländer, beslutade de svenska landstingen att införa särskilda villkor i sina kontrakt. Kontrakten innehåller nu krav på att leverantörerna samtycker till att tillämpa tillbörlig aktsamhet i sin leveranskedja och att arbeta för att uppfylla internationella sociala och arbetsrättsliga skyldigheter. Med hjälp av frågeformulär och revisioner och genom att bygga upp en nära relation till leverantören ser landstingen till att villkoren följs upp. Tillvägagångssättet bidrar också till lika villkor för aktörer från EU-länder och tredjeländer.

³⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1161 av den 20 juni 2019 om ändring av direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon.

³⁵ http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

I ett internationellt sammanhang är särskilt följande produktgrupper av relevans: datorer och bildskärmar (2016), vägtransporter (2019), elektrisk och elektronisk utrustning som används inom hälsovårdssektorn (2014). För varje kriterium anger EU:s MOU-kriterier huruvida det bör användas som urvalskriterium, teknisk specifikation, tilldelningskriterium eller klausul om fullgörandet av kontraktet. MOU-kriterierna bygger på data från en evidensbas, befintliga miljömärkningskriterier och uppgifter som samlats in från aktörer i industrin, civilsamhället och medlemsstaterna. Evidensbasen använder tillgängliga vetenskapliga uppgifter och data samt ett livscykelbaserat tillvägagångssätt, och engagerar berörda parter som träffas för att diskutera problem och utveckla en samsyn.

³⁶ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_sv.pdf

³⁷ http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm

³⁸ http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm

³⁹ Mer information: *Vägledning om innovationsupphandling*, C(2018) 3051 final, offentliggjord den 15 maj 2018, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/SV/C-2018-3051-F1-SV-MAIN-PART-1.PDF>



MILJÖANPASSAD OFFENTLIG UPPHANDLING

Hamburgs stad – återvunnen vägasfalt av hög kvalitet

När Hamburgs stad skulle rusta upp och lägga ny beläggning på vägar ville man återvinna 100 % av de ursprungliga byggmaterialen. Därför gavs en grupp privata företag som hade utvecklat en återvinningsteknik tillåtelse att prova sina produkter på allmänna vägar. Vid kontroller bekräftades teknikens kvalitet och staden inledde ett begränsat anbudsförfarande. De företag som lämnade anbud var tvungna att följa vissa steg vid tillverkningen och leveransen av den återvunna asfalten. Hamburgs stad sparade 30 % jämfört med kostnaden för traditionell nybeläggning, och arbetet gick snabbare. Grön asfalt har samma egenskaper och hållbarhet som traditionell asfalt.



INNOVATIONSUPPHANDLING

Strategiskt EU-samarbete om upphandling för energisnålare databehandling

Databehandling med hög prestanda (HPC) har strategisk betydelse för EU på en rad områden i den offentliga sektorn, t.ex. it-säkerhet, energi, klimatförändringar och hälsa. Med hjälp av HPC kan man utveckla, testa och implementera synnerligen komplexa applikationer. 2014 gick ledande superdatorcenter från Finland, Tyskland, Frankrike, Italien och Storbritannien samman i den förkommersiella upphandlingen inom PRACE-3IP för att tillsammans upphandla forskning om och utveckling av energieffektivare superdatorer. Genom att ange villkor för genomförandeplatsen säkerställde man att leverantörerna bedrev all forskning och utveckling i Europa. Sedan 2017 har superdatorcentren inlett offentliga upphandlingar av innovativa lösningar med utgångspunkt i den tidigare forskningen.



För att kunna maximera effekterna av upphandlingsförfarandet och uppnå höga sociala, miljömässiga och tekniska kvalitetsstandarder är det mycket viktigt att fastställa kvalitetsmål. De strategiska beslut som den offentliga upphandlaren fattar när förfarandet inleds förs vidare till efterföljande steg, som alla måste passa in i den bredare inköpsstrategin.

Offentliga upphandlare förfogar över en stor uppsättning verktyg som kan hjälpa dem att beakta sociala aspekter samt innovations- och miljöaspekter i offentliga kontrakt. De kan använda olika lösningar för att hitta den bästa kombinationen av tekniska specifikationer, urvalskriterier, tilldelningskriterier och fullgörandeklausuler.

3.1 Planera investeringar



- Kartläggning av behov och möjliga lösningar
- Öppet och överskådligt engagemang på marknaden
- Lönsamhetsanalys och riskbedömning
- Uppbyggnad av kapacitet och resurser

Den offentliga upphandlaren bör utföra en noggrann lönsamhetsanalys och säkerställa att det finns tillräckligt med kapacitet och resurser för att hantera upphandlingen innan beslut fattas om att genomföra den. Det är viktigt med ett tidigt marknadsengagemang för att upptäcka möjliga lösningar som marknaden kan erbjuda och för att upplysa potentiella anbudsgivare om utformningen av upphandlingsförfarandet och kontrakten. Sådana marknadskonsultationer kan vara ett tillfälle att överbrygga avståndet mellan den offentliga upphandlaren och de lösningar som potentiella leverantörer, inbegripet mindre leverantörer och sociala företag, kan erbjuda. Dialogen med potentiella leverantörer kan t.ex. visa om det finns miljövänliga eller lättillämpbara innovativa alternativ. Den kan också hjälpa den offentliga upphandlaren att kontrollera om vissa tekniska och processrelaterade lösningar är genomförbara samt huruvida varor, byggentreprenader och tjänster med de önskade egenskaperna finns tillgängliga på marknaden. Den offentliga upphandlaren får inleda marknadsengagemang i förväg, förutsatt att det inte snedvrider konkurrensen, att det sker på ett öppet, överskådligt och icke-diskriminerande vis och att alla intresserade aktörer behandlas lika⁴⁰.

Det är också lämpligt att rådfråga andra offentliga upphandlare om liknande projekt och inköp.

Den offentliga upphandlaren bör i ett tidigt skede undersöka om det finns några risker i leveranskedjan, inbegripet etiska frågor i tillverkningsprocessen. Riskerna kan variera betydligt beroende på var leverantörerna befinner sig geografiskt.

Detta är särskilt fallet för de största exportländerna. Riskerna kan vara kopplade till olika faktorer som

- vilken bransch och kategori som inköpet avser, och därmed också vilken typ av tillverkningsprocess som används (bygg- och anläggningsarbeten kan t.ex. medföra särskilda hälso- och säkerhetsrisker, och vid textiltillverkning kan det förekomma brott mot arbetsrättsregler eller exponering av arbetstagare för farliga ämnen osv.),
- var tillverkningen äger rum (arbetstagarnas villkor kan variera avsevärt mellan de marknadens största exportländer),
- leveranskedjans komplexitet (ju mer komplex, geografiskt fragmenterad och sluten leveranskedjan är, desto sannolikare är oriktigheter och brott mot de mänskliga rättigheterna),
- respekt för den personliga integriteten, uppgiftsskydd, sekretess, immateriella rättigheter (inklusive upphovsrätt) och krav på öppen åtkomst.

Nyckeln till framgångsrik upphandling är att välja rätt förfarande. Den offentliga upphandlaren bör noga överväga alla olika förfaranden i den rättsliga ramen.

Innovationsprocesser upphandlas oftast genom tjänster för forskning och utveckling (FoU). FoU-tjänster kan upphandlas separat eller tillsammans med handelsvolymen av den slutliga lösning som införs i praktiken.

EU-direktivens tillämpningsområde omfattar inte offentlig upphandling av FoU-tjänster där den offentliga upphandlaren inte reserverar alla de resulterande FoU-fördelarna enbart för egen användning⁴¹. EU:s internationella åtaganden på bilateral eller multilateral nivå omfattar i allmänhet inte sådana tjänster. I de fall där FoU-tjänster upphandlas separat och de immateriella rättigheter som forskningen och utvecklingen resulterat i överläts till leverantörerna – vilket är fallet vid förkommersiell upphandling – har ekonomiska aktörer från tredjeländer inte garanterat tillträde. De kan omfattas av villkor avseende platsen för fullgörandet.

Vid upphandling av innovationsresultat måste den offentliga upphandlaren se till att inköpsrutinerna är utformade på ett sådant sätt att innovativa och traditionella lösningar kan konkurrera på lika villkor. Här kan det vara till hjälp att använda funktions- och prestandabaserade specifikationer optimalt och ge leverantörerna möjlighet att lämna anbudsvarianter.

God praxis

- Lär känna marknaden och rådfråga den
- Agera på ett öppet och klart och tydligt sätt
- Förvissa dig om stöd från politiska beslutsfattare
- Samarbeta med andra offentliga upphandlare
- Välj ett lämpligt upphandlingsförfarande

⁴⁰ Artikel 40 i direktiv 2014/24/EU och artikel 58 i direktiv 2014/25/EU innehåller bestämmelser om preliminära marknadsundersökningar.

⁴¹ KOM(2007) 799 slutlig och tillhörande arbetsdokument SEK(2007) 1668, *Förkommersiell upphandling: Att driva på innovation för att få offentliga tjänster av hög kvalitet i Europa*.

3.2 Ange kvalitetskriterier i upphandlingsförfarandet

- Ange tydliga kvalitetskriterier i upphandlingsdokumenten
- Fastställ kvalitetsnormer genom att använda uteslutnings-, urvals- och tilldelningskriterier
- Fastställ stränga krav för kontroll av överensstämmelse med kvalitetskriterierna (standarder och märkningar kan användas)
- Inför kvalitetskrav i klausuler om fullgörande av kontrakt

Det är viktigt att komma ihåg att tekniska specifikationer, krav och kriterier i urvals- och tilldelningsfasen samt klausuler om fullgörande av kontraktet alltid måste vara kopplade till **kontraktsföremålet**.

De **tekniska specifikationerna** bör tydligt ange kontraktsföremålet, med beaktande av alla kvalitetskrav som fastställdes vid planeringen. De tekniska specifikationerna kan omfatta den specifika processen för att producera eller tillhandahålla de berörda byggtjänsterna, varorna eller tjänsterna i alla skeden i deras livscykel⁴². I en förutseende utformning av de tekniska specifikationerna tas redan hänsyn till vilka bevismedel som krävs.

Den offentliga upphandlaren kan till exempel kräva att de inköpta varorna är tillverkade av ett visst material eller innehåller en viss procentandel återvunnet eller återanvänt material. Krav på begränsning av farliga ämnen i produkten kan också ingå. Enligt EU-lagstiftningen har offentliga upphandlare en särskild skyldighet att beakta minimikrav avseende tillgänglighet i de tekniska specifikationerna för de produkter och tjänster och den bebyggda miljö som de köper och som är avsedda att användas av fysiska personer⁴³.

Artikel 18 i direktiv 2014/24/EU

[...] 2. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser som anges i bilaga X.

Artikel 57 i direktiv 2014/24/EU

[...] 4. En upphandlande myndighet får utesluta eller kan åläggas av medlemsstaterna att utesluta en ekonomisk aktör från upphandlingsförfarandet i någon av följande situationer: a) Om den upphandlande myndigheten på något lämpligt sätt kan påvisa åsidosättande av de tillämpliga skyldigheter som avses i artikel 18.2.

Uteslutningskriterier gör att den offentliga upphandlaren kan förlita sig på tillförlitliga aktörer. Skäl för uteslutning finns förtecknade i direktiven. Bestickning, bedrägeri, penningtvätt, barnarbete eller människohandel, brott och terroristbrott eller ett bindande beslut om underlåtenhet att betala skatter eller sociala avgifter ska leda till uteslutning från förfarandet⁴⁴.

I övriga fall får offentliga upphandlare välja, eller kan åläggas av den egna medlemsstaten, att utesluta en anbudsgivare i en situation som äventyrar deras trovärdighet⁴⁵. Detta gäller till exempel åsidosättanden av de miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som avses i artikel 18.2 i direktiv 2014/24/EU. I detta direktiv förtecknas de internationella miljö- och arbetsnormer som måste följas. Detta gäller i synnerhet dem som ingår i de "grundläggande" ILO-konventionerna⁴⁶. Genom artikel 71.1 i direktiv 2014/24/EU utvidgas kravet till att även gälla underleverantörer. I ett antal medlemsstater föreskriver de nationella reglerna uttryckligen obligatorisk uteslutning av anbudsgivare som inte uppfyller tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter.

En offentlig upphandlare som tvivlar på att en viss handling som krävs för att verifiera uteslutningsskäl är giltig eller äkta har rätt att begära ytterligare förklaringar. Upphandlaren bör be att dokumentation från tredjeländer lämnas in på ett av Europeiska unionens officiella språk, i tillämpliga fall i form av en auktoriserad översättning. Andra metoder för bestyrkande kan krävas.

Säkerställa efterlevnad av miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter

- Uteslutning av anbudsgivare för tidigare överträdelse – frivillig eller obligatorisk
- Skyldighet att utesluta anbudsgivare om en överträdelse leder till ett onormalt lågt anbud
- Skyldighet att säkerställa att kontraktet fullgörs, även av underleverantörer

⁴² Artikel 42 i direktiv 2014/24/EU.

⁴³ Den 13 mars 2019 antog Europaparlamentet den europeiska rättsakten om tillgänglighet (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster). I akten fastställs obligatoriska EU-krav på vissa produkter och tjänster, inbegripet vid tilldelning av offentliga kontrakt.

⁴⁴ Artikel 57.1 och 57.2 i direktiv 2014/24/EU. Se även artikel 80.1 i direktiv 2014/25/EU.

⁴⁵ I artikel 57.4 i direktiv 2014/24/EU finns en uttömmande förteckning över kategorier.

⁴⁶ ILO-konventionerna nr 87 om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, nr 98 om tillämpning av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten, nr 29 om tvångs- eller obligatoriskt arbete, nr 105 om avskaffande av tvångsarbete, nr 138 om minimiålder för tillträde till arbete, nr 111 om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning, nr 100 om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde och nr 182 om avskaffande av de värsta formerna av barnarbete.

Fastställa och upprätthålla höga miljö- och arbetsnormer och sociala standarder

- Ange urvalskriterier
- Ange krav för fullgörande av kontraktet (t.ex. förbud mot användning av vissa kemikalier)
- Fastställa lämpliga rapporterings- och övervakningsmekanismer
- Bestämma påföljder och andra konsekvenser av överträdelse
- Utvidga skyldigheterna till att även gälla leverantörer och underleverantörer
- Samarbeta för att skapa hållbara och ansvarsfulla leveranskedjor och efterlevnad av arbetsrättsliga skyldigheter bör vara obligatoriskt och kontrolleras noggrant i hela leveranskedjan, även på underleverantörsnivå

Det är viktigt att fastställa lämpliga **urvalskriterier** för att säkra att anbudsgivarna har den kapacitet som behövs för att fullgöra kontraktet. Vid selektiva och förhandlade förfaranden, och vid konkurrenspräglad dialog, används kriterierna för att föra upp de kandidater som inbjudits att lämna anbud på en slutlista. Direktiven⁴⁷ innehåller uttömmande förteckningar över de kategorier av kriterier som kan komma att krävas med avseende på anbudsgivarens ekonomiska kapacitet, yrkesmässiga lämplighet, tekniska förmåga och erfarenhet.

Urvalskriterierna får omfatta särskild utbildning eller kompetens hos den grupp som fullgör kontraktet (t.ex. för hantering av farligt material eller installation av komplicerad teknik), yrkeskvalifikationer eller tillgång till nödvändig utrustning. Den offentliga upphandlaren får också kräva bevis på anbudsgivarens erfarenhet av att genomföra liknande eller besläktade projekt. Urvalskriterierna ska vara noga och specifikt anpassade efter de egenskaper som krävs för kontraktets fullgörande. Så länge som de inte är diskriminerande kan de utgöra ett effektivt sätt att skydda den offentliga upphandlarens intressen.

I över hälften av alla upphandlingsförfaranden används fortfarande lägsta pris som enda **tilldelningskriterium**. Även om direktiven om offentlig upphandling ger den offentliga upphandlaren stor flexibilitet att upphandla med utgångspunkt i kostnadseffektivitet och kvalitetskriterier, är dessa kriterier alltså underutnyttjade. Den offentliga upphandlaren kan och rekommenderas att ta hänsyn till det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet vid bedömningen av vilket anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt.

Om den offentliga upphandlaren väljer att använda bästa förhållande mellan pris och kvalitet i stället för lägsta pris eller kostnad, beaktas andra kriterier vid utvärderingen av

anbudet, som sociala och miljörelaterade aspekter, kvalitet och pris eller kostnad.

Den offentliga upphandlaren kan exempelvis ge företräde åt anbudsgivare som

- erbjuder bättre arbetsvillkor under fullgörandet av avtalet,
- främjar integration av arbetstagare som har en funktionsnedsättning eller tillhör en mindre gynnad grupp,
- använder innovationer på ett intelligent sätt för att erbjuda lösningar av högre kvalitet eller till lägre kostnad, och
- erbjuder varor som framställts på ett hållbart sätt.

Detta gäller oavsett om det finns rättsliga skyldigheter att erbjuda sådana arbetsvillkor eller uppfylla hållbarhetskriterier.

Med hjälp av en beräkning av livscykelkostnaden går det också att bedöma en produkts miljöpåverkan. Om kontraktstilldelningen enbart baseras på ett priskriterium kan den offentliga upphandlaren inte ta hänsyn till projektens långsiktiga kostnader och fördelar, vilket leder till sämre valuta för pengarna. Det är särskilt viktigt att beräkna de totala livscykelkostnaderna vid upphandling av långsiktiga infrastrukturprojekt, som vanligtvis medför höga kapital- och driftskostnader. Redan 2013⁴⁸ rekommenderade kommissionen medlemsstaterna att använda metoden för produkters miljöavtryck eller metoden för organisationers miljöavtryck vid mätningen av livscykeln. Beräkningen av livscykelkostnader kan t.ex. omfatta allt från utvinning och förädling av råmaterial, tillverkning och andra produktionsled till användning och bortskaffning.

Offentliga upphandlare bör välja de tilldelningskriterier som ger dem den bästa möjligheten att anskaffa byggtreprenader, varor och tjänster utifrån sina behov⁴⁹. Ett intelligent fastställande av tilldelningskriterier, som belönar både kvalitet och pris, ger den offentliga upphandlaren stora möjligheter att stimulera konkurrensen mellan anbudsgivare för att få bästa valuta för pengarna och samtidigt arbeta mot att uppfylla strategiska politiska mål.

Ett praktiskt och tillförlitligt sätt att kontrollera att anbudsgivarna uppfyller vissa sektorsspecifika eller kvalitetsrelaterade krav är att använda **standarder, märkningar eller intyg** i den offentliga upphandlingen. De standarder och märkningar som används i upphandlingsförfaranden gäller oftast kvalitetssäkring, miljöcertifiering, miljömärkningar, miljöledningssystem och rättvisemärkta produkter. Märkningar och märkningskrav kan användas för att ange miniminormer för kvalitet i de tekniska specifikationerna eller för att belöna mer ambitiösa anbud med hjälp av tilldelningskriterier. Sökande som uppfyller

⁴⁷ Artikel 58 i direktiv 2014/24/EU. Se även artikel 80.2 i direktiv 2014/25/EU.

⁴⁸ Kommissionens rekommendation av den 9 april 2013 om användningen av gemensamma metoder för att mäta och kommunicera produkters och organisationers miljöprestanda utifrån ett livscykelperspektiv (2013/179/EU), EUT L 124, 4.5.2013, s. 1. Se även utvecklingen under EU Pilot-fasen och övergångsfasen: <http://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/index.htm>

⁴⁹ Jfr skäl 92 i direktiv 2014/24/EU.

märkeskraven men inte har tilldelats märket måste ha möjlighet att bevisa att de uppfyller kraven på alternativa sätt.



Den offentliga upphandlaren bör endast hänvisa till standarder som utarbetats av oberoende organ, helst på EU-nivå eller annan internationell nivå. Exempel på sådana är EU:s miljömärke⁵⁰, miljölednings- och miljörevisionsordningen Emas, produkters miljöavtryck (PEF)/organisationers miljöavtryck (OEF) liksom EU-certifieringar, t.ex. CE-märkning, och ISO-certifieringar från Internationella standardiseringsorganisationen (ISO). Att använda EU:s standarder, märken och certifieringar är ett sätt att säkerställa att lösningarna följer EU:s lagstiftning på områden som säkerhet, miljö och skydd av folkhälsan. Om de offentliga upphandlarna kräver nationella certifieringar måste de även godta motsvarande certifieringar från andra EU-medlemsstater eller andra bevis på att kraven är uppfyllda. Tydliga och entydiga krav på hur bevis på likvärdighet när det gäller kvalitet, säkerhet och skydd av folkhälsan ska tillhandahållas kan bidra till att säkerställa en hög nivå på miljönormer och andra normer.

Ett lämpligt och effektivt sätt att främja höga kvalitetsnormer är ofta att inkludera **klausuler om fullgörande av kontraktet**. Dessa kan gälla kvalitativa aspekter av kontraktetsfullgörandet, inbegripet ekonomiska, sociala och miljö-, sysselsättnings- eller innovationsrelaterade aspekter. Klausuler om fullgörande av kontraktet måste kopplas till kontraktetsföremålet och får inte innehålla krav på någon allmän företagspolicy.

Entreprenören kan åläggas att se till att alla varor som erbjuds, oavsett var de kommer ifrån, uppfyller en hög nivå av kvalitets- och miljönormer och social standard, som måste anges tydligt i upphandlingsdokumenten.

Bland annat kan entreprenören åläggas att

- anställa arbetstagarare från vissa mindre gynnade miljöer,
- erbjuda personalen yrkes- eller säkerhetsrelaterad utbildning som rör själva fullgörandet av kontraktet,
- rapportera om utsläpp eller om åtgärder för att upptäcka och förebygga brott mot de mänskliga rättigheterna,
- vidta särskilda åtgärder för bortskaftande av avfall.

Särskilda prestandaklausuler i kontraktet får användas för att få aktörer att följa en uppförandekod som kräver att de lämnar information om sina leverantörer och sin efterlevnad av arbetsvillkor, och för att upptäcka, förebygga och minska risker för brott mot de mänskliga rättigheterna, i enlighet med FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter och OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet inom ansvarsfullt företagande. Den offentliga upphandlaren kan även kräva att anbudsgivaren fullgör kontraktet i enlighet med viktiga grundläggande internationella arbetsnormer, oberoende av vilka rättsliga skyldigheter som gäller i anbudsgivarens land eller på tillverkningsplatsen. Om överträdelser upptäcks får entreprenören åläggas att vidta verkställighetsåtgärder och besluta om sanktioner mot leverantören som kan sträcka sig till avbrott av leveranserna.



Entreprenören får uttryckligen åläggas att uppfylla miljönormer och sociala standarder som inte är rättsliga skyldigheter enligt EU-lagstiftning eller nationell lagstiftning. På samma sätt får entreprenörer från tredjeländer åläggas att vid fullgörandet av kontraktet uppfylla samma rättsliga skyldigheter som gäller för ekonomiska aktörer från EU-länder, oavsett om tredjelandsentreprenören omfattas av samma rättsliga skyldigheter eller inte. Sådana krav får även tillämpas på tillverkningen av de varor som omfattas av kontraktet.

Om anbudet inte uppfyller dessa villkor ska det förkastas. Denna typ av krav bidrar till att skapa lika villkor i situationer där villkoren annars skulle vara olika på grund av olika rättsliga krav i anbudsgivarnas eller deras erbjudna tjänsters eller varors ursprungsländer.

God praxis

- Använd alla disponibla verktyg: för uteslutning, urval, tilldelning och kontraktetsfullgörande
- Anpassa kriterierna till varje enskild upphandling
- Se till att alla anbudsgivare och leverantörer måste uppfylla samma krav

⁵⁰ www.ecolabel.eu

3.3 Övervaka fullgörandet av kontraktet



- Genomdrivning av kvalitetsstandarder på prestationsnivå
- Rapporteringskrav
- Tydligt angivna påföljder

Användningen av kvalitetskriterier vid offentlig upphandling får endast verkan om den offentliga upphandlaren säkerställer att anbuds- och urvalsförfarandena utarbetas med stor sakkunnighet och dessutom fortlöpande övervakar fullgörandet av kontraktet och ser till att entreprenören fullgör det i enlighet med kravspecifikationerna.

Kontraktsovervakning kan ske på olika sätt och kräva olika grader av engagemang från den offentliga upphandlaren sida. Kontraktsvillkoren får åtföljas av krav på att

- regelbundet rapportera om vissa aspekter av genomförandet,
- fylla i frågeformulär om efterlevnaden av kontraktsklausulerna,
- tillhandahålla skriftliga bevis på efterlevnad, eller
- tillåta revisioner eller inspektioner på plats.

Tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter bör alltid kontrolleras noggrant, även på underleverantörsnivå, och i tillämpliga fall i hela leveranskedjan. Genom att använda sanktioner och system för gradvis verkställighet av villkoren kan den offentliga upphandlaren dessutom utöva inflytande över entreprenören under genomförandet av kontraktet och se till att kontraktsvillkoren uppfylls.

Den offentliga upphandlaren förhandlingsposition förbättras avsevärt om metoder för samarbete med entreprenören föreskrivs. Exempel på sådana kan vara krav på förklaringar,

angivande av tidsfrister för att åtgärda situationer och utfärdande av varningar.

Med realistiska kontraktsvillkor och övervakningsmetoder ökar möjligheterna att kontraktet fullgörs korrekt. Dessutom säkerställs att de lika villkor som skapas när upphandlingen inleds upprätthålls under kontraktets fullgörande.

God praxis

- Se till att entreprenörerna uppfyller DINA krav – använd övervakning
- Utveckla enkla och effektiva övervakningsmekanismer
- Utnyttja alla moderna kommunikationsmedel för distansövervakning
- Samarbeta med icke-statliga organisationer eller specialistorgan för oberoende kontraktsovervakning

3.4 Praktiska tips

Uppnå hög kvalitetsstandard och lika villkor

- Offentliga upphandlare rekommenderas att använda upphandling som ett strategiskt verktyg för att främja samhällsmål som sociala, miljörelaterade och innovationsrelaterade mål.
- När upphandlingen utformas bör upphandlaren se till att anbudsgivare från EU respektive tredjeländer åläggs att följa samma standarder, vilket bidrar till att säkerställa lika villkor.
- Vid fastställandet av anbudsvillkoren bör upphandlaren använda tekniska specifikationer samt kriterier för uteslutning, urval och tilldelning för att fastställa höga kvalitetsstandarder för alla anbudsgivare, oavsett var dessa är etablerade.
- Upphandlaren bör använda klausuler om fullgörande av kontraktet för att säkerställa att kvalitetsnormerna tillämpas effektivt av alla aktörer, oberoende av tillverkningsplatsen.
- Upphandlaren bör införa och tillämpa effektiva övervakningsmekanismer för att se till att standarderna uppfylls.
- Europeiska kommissionen har offentliggjort ett antal riktlinjer som hjälper upphandlare att integrera kvalitetskrav.

4. Praktisk hjälp från Europeiska kommissionen

Europeiska kommissionen erbjuder offentliga upphandlare och EU:s medlemsstater olika former av praktiskt stöd⁵¹. Detta ingår i det partnerskap som skapades inom ramen för kommissionens meddelande *Offentlig upphandling i och för EU*, och är ett sätt för kommissionen att främja utbyte av information, kunskap och erfarenheter. Meddelandet har legat till grund för en bred politisk dialog som har letts av kommissionen, och för samarbete med nationella och lokala myndigheter, EU-institutioner och andra berörda parter.



När det gäller stora enskilda infrastrukturprojekt erbjuder kommissionen stöd i form av en supportavdelning och anmälningsmekanismen för förhandsbedömning av upphandlingsaspekterna av stora infrastrukturprojekt⁵². Vid denna typ av projekt löper den offentliga upphandlaren större risk för att projektet inte slutförs i tid, att det inte tillhandahålls

såsom planerat, att kostnaderna av olika anledningar ökar under genomförandet eller att riskerna överförs till den offentliga upphandlaren. Offentliga medel skulle kunna användas på ett sätt som inte alltid ger invånarna och samhället största möjliga mervärde. Därför uppmantras offentliga upphandlare att dra nytta av allt tillgängligt stöd.

En översikt över resurserna för förtydliganden och stöd finns nedan.⁵³

Översikt över praktiskt stöd

- Supportavdelning och anmälningsförfarande för stora infrastrukturprojekt.
- Nätverk av intressenter och anordnande av workshoppar, särskilt om miljöanpassad och social upphandling och om professionalisering.
- Regelbundna högnivåkonferenser på olika teman som tilldelningskriterier, strategisk upphandling, öppenhet, professionalisering, stora infrastrukturer, förbättrad tillgång till upphandling, digitalisering samt nya projekt och utmaningar.
- E-kompetenscentrum: Verktyg för offentliga upphandlare.
- Utgivning av vägledningar om bland annat innovationsupphandling, miljöanpassad offentlig upphandling, social upphandling och försvarsupphandling, samt vägledning för aktörer som hanterar EU-medel.

⁵¹ https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_sv

⁵² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén: *Främja investeringar genom en frivillig förhandsbedömning av upphandlingsaspekterna av stora infrastrukturprojekt*, COM(2017) 573 final.

⁵³ Alla relevanta hänvisningar och länkar finns i avsnitt 5, *Kortfattad avslutning*.

5. Kortfattad avslutning

Den rättsliga ramen och dess möjligheter

EU:s nuvarande rättsliga ram för offentlig upphandling omfattar direktiv som reglerar offentliga kontrakt, allmännyttiga tjänster, koncessioner, upphandling på försvars- och säkerhetsområdet samt tillgång till granskningsförfaranden. De regler som anges i dessa rättsliga instrument ger offentliga upphandlare i hela EU stor flexibilitet att köpa in varor, tjänster och byggentreprenader eftersom

- de möjliggör användning av kvalitetskriterier och tilldelning av kontrakt baserat på bästa förhållande mellan kvalitet och pris och den beräknade bästa livscykelkostnaden,
- de gör det möjligt för upphandlaren att välja det lämpligaste och effektivaste upphandlingsförfarandet,
- de gör att upphandlaren även kan välja vilka kvalitetskrav som ska tas med i anbudshandlingarna,
- de ger upphandlaren mekanismer för att säkerställa efterlevnad av miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter,
- de ger upphandlaren stor frihet att förbereda upphandlingsförfarandet genom att samarbeta med marknaden och relevanta intressenter,
- de förser upphandlaren med instrument för att hantera onormalt låga anbud, och
- de fastställer vilka anbudsgivare från tredjeländer som har garanterat tillträde till EU:s upphandlingsmarknad.

På det hela taget ger direktiven den offentliga upphandlaren stor flexibilitet att anpassa upphandlingen efter sina egna behov.

Frågor och svar

- Får en offentlig upphandlare kräva efterlevnad av arbets- och miljönormer och sociala standarder som går utöver de rättsliga kraven på den plats där kontraktet fullgörs?
- Ja, en offentlig upphandlare kan ställa sådana krav så länge de är icke-diskriminerande, kopplade till kontraktsföremålet och förenliga med unionsrätten.
- Är det inte orättvist att kräva av anbudsgivarna att de följer arbets- och miljönormer och sociala standarder som går långt utöver deras rättsliga skyldigheter?

- Nej, rättsliga skyldigheter kan skilja sig mycket åt beroende på anbudsgivarens etableringsort eller varornas tillverkningsplats. Om man endast kräver efterlevnad av lokal lagstiftning kan konkurrensen snedvridas. Anpassade krav som gäller för alla anbudsgivare och varor bidrar till att skapa lika villkor.
- Hur ska en offentlig upphandlare som planerar att använda kvalitetskriterier förbereda sig för anbudsförfarandet?
- Den offentliga upphandlaren bör först bedöma sina egna behov och möjliga lösningar. Upphandlaren får även samråda med marknadsaktörer och andra intressenter. Alla användbara verktyg får användas så länge som den offentliga upphandlaren är öppen och behandlar alla potentiella anbudsgivare lika.
- Innebär det inte bara administrativa bördor att fastställa många kvalitetskriterier och tillämpa dem på alla anbudsgivare?
- Genom att ange kvalitetskrav kan upphandlaren investera i mer hållbara, socialt ansvarsfulla och innovativa produkter och tjänster och säkerställa rättvis konkurrens till förmån för EU-invånarna. Det är upp till varje upphandlare att avgöra vilket som är det effektivaste sättet att använda de offentliga medlen för att uppnå det önskade resultatet. Denna flexibilitet är förenad med vissa skyldigheter, som att säkerställa tillbörlig övervakning.
- Hur kan kvalitets- och hållbarhetskriterier integreras i upphandlingsdokumenten?
- De offentliga upphandlarna har stor flexibilitet och kan integrera sådana hänsyn i urvalskriterierna, de tekniska specifikationerna, tilldelningskriterierna och klausulerna om fullgörande av kontraktet, så länge de är relaterade till kontraktsföremålet. Kriterierna måste vara objektiva, tydligt definierade och icke-diskriminerande mellan potentiella anbudsgivare, så att det skapas lika villkor och anbudsgivarna kan konkurrera utifrån samma höga kvalitetsstandarder.
- Kan brott mot miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter leda till att en anbudsgivare utesluts?
- Ja, den offentliga upphandlaren kan utesluta en anbudsgivare som inte uppfyller tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter.
- Kan den offentliga upphandlaren kontrollera att anbudsgivare och varor efterlever rättsliga och anpassade villkor?
- Det finns flera möjligheter för den offentliga upphandlaren att kontrollera sådana villkor. En metod är att begära in rapporter från anbudsgivaren eller från oberoende kvalitetskontrollorgan eller icke-statliga organisationer.
- Har alla ekonomiska aktörer i hela världen tillträde till EU:s upphandlingsmarknader?

- Nej, endast aktörer som omfattas av multilaterala och bilaterala handelsavtal har garanterat tillträde till EU:s upphandlingsmarknader.
- Vad gör en offentlig upphandlare som misstänker att priset i ett anbud från en anbudsgivare från ett tredjeland är för lågt? Går det att undersöka detta ytterligare?
- Ja, det både går och rekommenderas att den offentliga upphandlaren undersöker detta ytterligare för att försäkra sig om att anbudet är tillförlitligt och att lika villkor gäller för alla som deltar i upphandlingen.
- Vilken typ av uppgifter får man begära för att kontrollera om anbudet är onormalt lågt?
- Alla uppgifter som kan hjälpa den offentliga upphandlaren att bedöma om anbudet är genomförbart.
- När ska ett anbud förkastas på grund av att det är onormalt lågt?
- Ett anbud får förkastas om den offentliga upphandlaren inte övertygas av anbudsgivarens förklaringar.

Kommissionens stödverktyg och vägledning om offentlig upphandling

- Kommissionens meddelande: Offentlig upphandling i och för EU: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52017DC0572R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52017DC0572R(01))
- Kommissionens webbplats för offentlig upphandling: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_sv
- E-kompetenscentrum: Verktyg för offentliga upphandlare: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_sv
- Kommissionens rekommendation om professionalisering av den offentliga upphandlingen – Skapa en struktur för professionalisering av den offentliga upphandlingen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32017H1805>
- Kommissionens meddelande: Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>
- Public procurement for a circular economy (good practice and guidance): http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public_procurement_circular_economy_brochure.pdf
- Att köpa grönt! – En handbok om miljöanpassad offentlig upphandling: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_sv.pdf

- EU:s MOU-kriterier: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm
- God praxis för MOU: http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm
- Supportavdelning för MOU: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/helpdesk.htm>
- MOU-utbildningsverktyg för offentliga upphandlare: http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm
- MOU-utbildningsprogram: http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm
- MOU-verktyg för beräkning av livscykelkostnader: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm>
- Metod för produkters/organisationers miljöavtryck: http://ec.europa.eu/environment/eussd/smgrp/policy_footprint.htm
- Workshoppar om inköp med social påverkan: <https://www.aeidl.eu/en/projects/social-development/bsi-buying-for-social-impact.html>
- Socialt ansvarsfull upphandling – En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling: <https://publications.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/cb70c481-0e29-4040-9be2-c408cddf081f>
- Kommissionens vägledning om innovationsupphandling: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc?fuseaction=list&coteld=3&year=2018&number=3051&version=F&language=sv>
- Verktyg för innovationsupphandling, hjälp vid upphandling av innovationer: <http://www.eafip.eu/>
- Europeiska nätverket av kompetenscenter för innovationsupphandling: <http://www.procure2innovate.eu/>
- Offentlig upphandling – Vägledning för yrkesutövande https://ec.europa.eu/regional_policy/sv/information/publications/guidelines/2015/public-procurement-guidance-for-practitioners
- Kommissionens tillkännagivande om vägledning om gemensam upphandling på försvars- och säkerhetsområdet: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.157.01.0001.01.SWE&toc=OJ:C:2019:157:TOC
- Vägledning om tilldelning av kontrakt mellan regeringar inom försvars- och säkerhetssektorn: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC1202%2801%29>
- Rekommendation om gränsöverskridande marknadstillträde för underleverantörer och små och medelstora företag inom försvarssektorn: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32018H0624>

Kontakta EU

Besök

Det finns hundratals Europa direkt-kontor i hela EU. Hitta ditt närmaste kontor: https://europa.eu/european-union/contact_sv

Telefon eller mejl

Tjänsten Europa direkt svarar på dina frågor om EU. Kontakta tjänsten på något av följande sätt:

- Ring det avgiftsfria telefonnumret 00 800 6 7 8 9 10 11 (en del operatörer kan ta betalt för samtalet).
- Ring telefonnumret +32 22999696.
- Mejla via webbplatsen (https://europa.eu/european-union/contact_sv).

EU-information

På nätet

På webbplatsen Europa finns det information om EU på alla officiella EU-språk (https://europa.eu/european-union/index_sv).

EU-publikationer

Ladda ned eller beställ både gratis och avgiftsbelagda EU-publikationer (<https://publications.europa.eu/sv/publications>). Om du behöver flera kopior av en gratispublikation kan du kontakta Europa direkt eller ditt lokala informationskontor (https://europa.eu/european-union/contact_sv).

EU-lagstiftning och andra rättsliga handlingar

Rättsliga handlingar från EU, inklusive all EU-lagstiftning sedan 1952, finns på alla officiella EU-språk på EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>).

Öppna data från EU

På EU:s portal för öppna data (<http://data.europa.eu/euodp/sv>) finns dataserier från EU. Dataserierna får laddas ned och användas fritt för kommersiella och andra ändamål.

