

EMBARGO: not for publication before 17h00 CET on Monday 4 December 2023

Særberetning

Offentlige udbud i EU

Mindre konkurrence i forbindelse med tildeling af kontrakter om bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser i de ti år frem til 2021



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-IX
Indledning	01-17
Offentlige udbud i Den Europæiske Union	01-04
EU's retlige ramme for offentlige udbud	05-10
Roller og ansvarsområder på nationalt plan og EU-plan	11-12
Tenders Electronic Daily (TED)	13-15
Medlemsstaternes landerapporter og Kommissionens resultattavle for det indre marked	16-17
Revisionens omfang og revisionsmetoden	18-29
Bemærkninger	30-107
Mindre konkurrence i de offentlige udbud i de seneste ti år ifølge nøgleindikatorer	30-46
Et stort antal direkte tildelinger i flere medlemsstater	31-34
Andelen af udbud med kun én tilbudsgiver er næsten fordoblet i de seneste ti år	35-40
Direkte grænseoverskridende udbud tegner sig for ca. 5 % af alle kontrakttildelinger	41-44
Priserne på de bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser, der indkøbes via offentlige udbudskontrakter, overvåges ikke	45-46
Væsentlige mål i forbindelse med 2014-reformen af direktiverne er endnu ikke blevet opfyldt: forenkling, adgang for SMV'er og strategiske udbud	47-66
Offentlige udbud er ikke blevet enklere at administrere	48-56
Andelen af kontrakter, der tildeles SMV'er, er samlet set ikke steget	57-58
De fleste medlemsstaters ordregivende myndigheder gennemfører kun strategiske udbud i meget begrænset omfang	59-61
Der er stadig udfordringer med integriteten og gennemsigtigheden	62-64
Hårfin balance mellem spørgsmålet om konkurrence og målene med 2014-reformen	65-66

Mangler i Kommissionens overvågning af offentlige udbud i EU	67-81
De nationale overvågningsrapporter mangler oplysninger om konkurrencesituationen i medlemsstaterne eller i de økonomiske sektorer	68-70
TED-dataene er endnu ikke fuldstændige og nøjagtige nok	71-75
Kommissionens resultattavle giver ikke et omfattende og solidt overblik over situationen vedrørende offentlige udbud	76-81
Kommissionens og medlemsstaternes indsats for at adressere hindringer for konkurrencen inden for offentlige udbud er begrænset	82-107
På EU-plan tages der ikke tilstrækkeligt hensyn til den svækkede konkurrence inden for offentlige udbud	83-89
Manglende opmærksomhed omkring de grundlæggende årsager til begrænset konkurrence på nationalt plan	90-91
Vi identificerede flere faktorer, der påvirker konkurrencen	92-100
Spredte afbødende foranstaltninger til at mindske hindringerne for konkurrencen inden for offentlige udbud	101-107
Konklusioner og anbefalinger	108-120
Bilag	
Bilag I - Resultattavlens indikatorer	
Bilag II - Dataanalysemetode	
Bilag III - Revisionsrettens dashboard for offentlige udbud - Brugervejledning	
Forkortelser	
Glossar	
Kommissionens svar	
Tidslinje	
Revisionsholdet	

Resumé

I Hvert år bruges der ca. 2 billioner euro, svarende til 14 % af EU's bruttonationalprodukt, på indkøb via offentlige udbud. Offentlige udbud er et centralt element i det indre marked både ud fra et økonomisk perspektiv og et integrationsperspektiv, og de hjælper de offentlige myndigheder med at få mest valuta for pengene, når de indkøber bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser. EU's retlige ramme for offentlige udbud omfatter flere direktiver, hvoraf to blev reformeret og et nyt indført i 2014.

II Formålet med 2014-reformen var at gøre udbud mere fleksible ved hjælp af forenklede procedurer, at lette SMV'ers adgang til offentlige kontrakter og at fremme en mere strategisk anvendelse af offentlige udbud, så der kunne opnås bedre resultater. 2014-reformen havde også til formål at styrke gennemsigtighedskravene og bestemmelserne om integritet for at bidrage til forebyggelsen af korruption og svig.

III Som led i vores revision vurderede vi konkurrenceniveauet for offentlige udbud på EU's indre marked over en periode på ti år samt de foranstaltninger, som Kommissionen og medlemsstaterne traf for at identificere og adressere hindringerne for konkurrencebaserede udbud med det sigte at få mest valuta for pengene. Til analysen af, hvordan konkurrenceniveauet har udviklet sig over tid, og hvorvidt 2014-reformen har haft en effekt på konkurrenceniveauet, og andre af reformens mål er blevet opfyldt, anvendte vi åbne data om offentlige udbud i EU i de ti år frem til 2021. For at kunne udføre vores dataanalyse udviklede vi et interaktivt dashboard, som er offentligt tilgængeligt og giver mulighed for yderligere at analysere de data, vi indsamlede i forbindelse med vores revision.

IV Vi udførte denne revision for at give indblik i og øge bevidstheden om det konkurrenceniveau, der er opnået inden for offentlige udbud fem år efter fristen for gennemførelse af direktiverne om offentlige udbud i national ret. Vores anbefalinger skal bidrage til at skabe forbedringer, der kan hjælpe medlemsstaternes ordregivende myndigheder med at få mest valuta for de offentlige midler.

V Samlet set konkluderer vi, at konkurrenceniveauet for offentlige kontrakter om levering af bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser i de seneste ti år er faldet på EU's indre marked. Der mangler bevidsthed om, at konkurrence er en forudsætning for at få valuta for pengene i forbindelse med udbud. Kommissionen og medlemsstaterne har endnu ikke gjort systematisk brug af de tilgængelige data til at identificere de grundlæggende årsager til den begrænsede konkurrence - de traf kun spredte foranstaltninger til at mindske hindringerne for konkurrencen i offentlige udbud.

VI Vores analyse af de tilgængelige data viser en betydelig stigning i antallet af udbud med kun én tilbudsgiver, en stor andel af direkte kontrakttildelinger i de fleste medlemsstater og en begrænset andel af direkte grænseoverskridende udbud mellem medlemsstaterne. Da flere af målene i forbindelse med 2014-reformen endnu ikke er nået, konkluderer vi, at ikrafttrædelsen af 2014-direktiverne ikke har haft nogen påviselig effekt. Tværtimod er tilbudsgivere og ordregivende myndigheder af den opfattelse, at offentlige udbud stadig medfører en betydelig administrativ byrde, at andelen af små og mellemstore virksomheder, der deltager i offentlige udbud, ikke er steget væsentligt, og at strategiske aspekter (f.eks. miljømæssige, sociale og innovative aspekter) sjældent tages i betragtning i offentlige udbud. Da offentliggørelsesprocenten fortsat er lav, påvirkes gennemsigtigheden, som er en vigtig beskyttelsesforanstaltning mod risikoen for svig og korrupsion, også negativt. Vi bemærker også, at nogle af målene i forbindelse med 2014-reformen undertiden er i modstrid med det overordnede mål om at sikre konkurrence i offentlige udbud.

VII Gennem vores revision identificerede vi desuden et behov for, at Kommissionen forbedrer sin overvågning af offentlige udbud, idet fuldstændigheden af de data, der indsamles om de tildelte kontrakter, fortsat er ringe, og ikke alle data er nøjagtige. Der er mangler i Kommissionens overvågningsværktøjer, som begrænser disses effektivitet og gennemsigtighed.

VIII Endelig viser vores analyse, at både Kommissionen og medlemsstaterne ikke er opmærksomme nok på konkurrencen i offentlige udbud. Der tages sjældent initiativ til at analysere data om offentlige udbud og identificere mulige årsager til fald i konkurrenceniveauet, og Kommissionen og medlemsstaterne er ikke særlig bevidste om problemet. Selv om Kommissionen lancerede en strategi for offentlige udbud i 2017, har den siden da kun truffet få foranstaltninger til at undersøge eller adressere årsagerne til den faldende konkurrence i forbindelse med offentlige udbud.

IX Af disse grunde opfordrer vi Kommissionen til at:

- o præcisere og prioritere målene for offentlige udbud
- o udfylde hullerne i de indsamlede data om offentlige udbud
- o forbedre sine overvågningsværktøjer for at muliggøre bedre analyser
- o uddybe analysen af de grundlæggende årsager til den manglende konkurrence i offentlige udbud og fremsætte foranstaltninger til fjernelse af de vigtigste hindringer for konkurrencen i offentlige udbud.

Indledning

Offentlige udbud i Den Europæiske Union

01 Offentlige udbud er den proces, som offentlige organer anvender til indkøb af bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser fra leverandører ved hjælp af en åben og konkurrencebaseret procedure med henblik på at opnå kvalitet og valuta for pengene. Hvert år bruges der ca. 2 billioner euro på sådanne indkøb. Det svarer til ca. 14 % af bruttonationalproduktet (BNP) for de 27 EU-medlemsstater¹ (EU-27). Offentlige udbud er således en af de vigtigste drivkræfter for økonomisk vækst og beskæftigelse.

02 Et af de centrale mål med offentlige udbud er at opnå mest valuta for pengene, når der foretages indkøb af bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser. En forudsætning for at opfylde dette mål er, at der er konkurrence, dvs. et tilstrækkeligt antal leverandører på markedet, som deltager i offentlige udbud.

03 På EU's indre marked bør offentlige kontrakter tildeles på grundlag af det bedste tilbud, uanset oprindelseslandet for den virksomhed, der afgiver tilbuddet. Ifølge artikel 26 i Romtraktaten "indebærer [det indre marked] et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital [...]". Ved at udvælge de virksomheder, der klarer sig bedst, gøres markederne konkurrencedygtige, samtidig med at offentlighedens interesser beskyttes.

04 Reguleringen af de offentlige udbud i EU kan således være en drivkraft for økonomien og styrke den europæiske integration, samtidig med at den øger de europæiske virksomheders konkurrenceevne og styrker overholdelsen af principperne om gennemsigtighed, ligebehandling, ikkeforskelsbehandling, gensidig anerkendelse, proportionalitet og produktivitet, hvormed risikoen for svig og korrupsion mindskes.

¹ [GD GROW's website om offentlige udbud](#) (pr. juni 2023).

EU's retlige ramme for offentlige udbud

Direktiverne om offentlige udbud

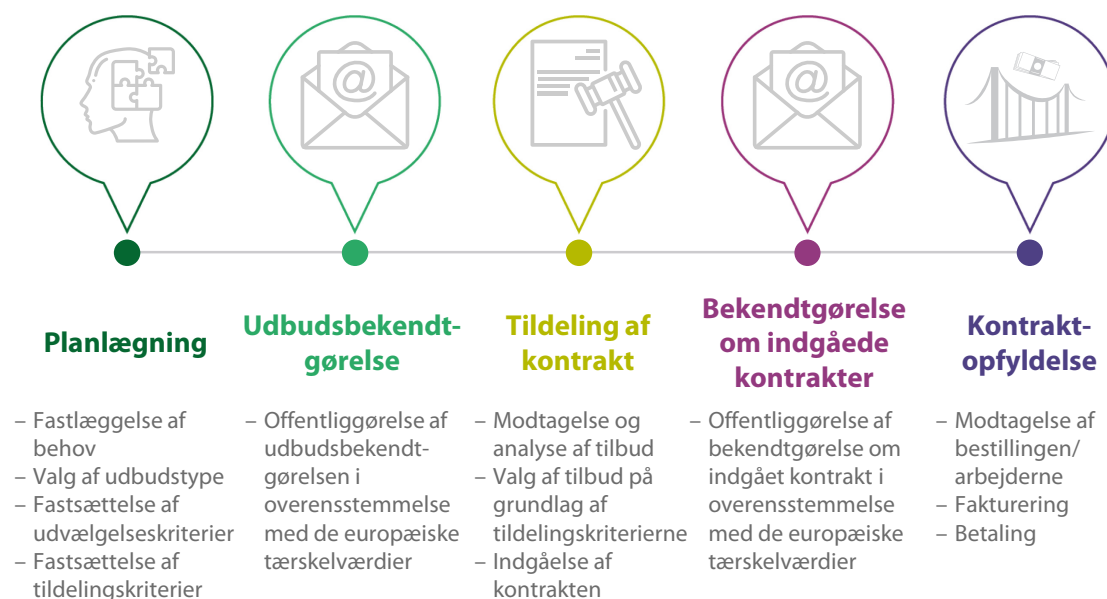
05 EU's retlige ramme for offentlige udbud har til formål at sikre, at der anvendes harmoniserede regler og procedurer ved tildeling af kontrakter. Rammen omfatter flere direktiver. To direktiver blev reformeret i 2014:

- o [direktiv 2014/24/EU](#), der fastsætter generelt gældende regler for offentlige udbud
- o [direktiv 2014/25/EU](#) om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester.

Samme år blev [direktiv 2014/23/EU](#) om tildeling af koncessionskontrakter indført.

06 Den offentlige udbudsprocedure kan beskrives i fem faser (jf. [figur 1](#)).

Figur 1 - Den offentlige udbudsprocedure



Kilde: Revisionsretten.

Kontrakter over og under EU's tærskelværdier

07 De tre direktiver finder direkte anvendelse på tilbud, hvis kontraktværdi overstiger et bestemt beløb. [Tærsklerne](#) har siden 1. januar 2022 været:

- o 5 382 000 euro for offentlige bygge- og anlægsarbejder
- o 140 000 euro for kontrakter tildelt af statslige myndigheder

- o 215 000 euro for kontrakter tildelt af lokale og regionale myndigheder
- o 750 000 euro for kontrakter vedrørende sociale og andre specifikke tjenesteydelser.

08 Under disse tærskelværdier finder de nationale regler anvendelse. De nationale regler skal imidlertid også være i overensstemmelse med de generelle principper, der er fastsat i direktiverne.

2014-reformen af direktiverne

09 Formålet med 2014-reformen af direktiverne var at gøre udbud mere fleksible ved at indføre forenkede procedurer og dermed lette SMV'ers adgang til offentlige kontrakter og fremme en mere strategisk anvendelse af offentlige udbud, så der kunne opnås bedre resultater med hensyn til samfundsmæssige og andre offentlige politiske mål. 2014-reformen havde også til formål at styrke gennemsigtighedskravene og bestemmelserne om integritet for at bidrage til at forebygge korrupsion og svig².

10 De dengang 28 EU-medlemsstater var forpligtet til at gennemføre 2014-direktiverne i national ret senest i april 2016. De fleste lande blev dog forsinket. Fire af medlemsstaterne (Østrig, Luxembourg, Portugal og Spanien) fik først i 2018 bragt deres nationale udbudslovgivning i overensstemmelse med direktiv 2014/24/EU, og først derefter trådte ændringerne endelig i kraft i det indre marked (jf. [figur 2](#)).

² Udbud, der virker - i og for Europa, COM(2017) 0572, s. 3.

Figur 2 - Medlemsstaternes gennemførelse af direktiv 2014/24/EU (2015-2018)



Kilde: Revisionsretten.

Roller og ansvarsområder på nationalt plan og EU-plan

11 Over 250 000³ ordregivende myndigheder gennemfører udbud på EU's indre marked. De ordregivende myndigheder er offentlige organer (på nationalt, regionalt eller lokalt plan), men også ikkeoffentlige aktører, der opererer under specifikke ikkekonkurrenceprægede betingelser. Hver medlemsstat har mindst ét offentligt organ, der er ansvarligt for at føre tilsyn med offentlige udbud.

12 I Kommissionen deler to generaldirektorater ansvaret for de offentlige udbudspolitikker og medlemsstaternes gennemførelse af direktiverne:

- Kommissionens Generaldirektorat for det Indre Marked, Erhvervspolitik, Iværksætter og SMV'er (GD GROW), som har ansvaret for både politikken for offentlige udbud og overvågningen af medlemsstaternes gennemførelse af de relevante EU-direktiver
- Den Europæiske Unions Publikationskontor⁴, som driver systemet [Tenders Electronic Daily](#) (TED) og webstederne [eTendering](#) og [eNotices](#)⁵.

Tenders Electronic Daily (TED)

13 Alle indkaldelser af tilbud og alle bekendtgørelser om indgåede kontrakter i forbindelse med udbud, der vurderes til at ligge over den gældende EU-tærskelværdi, skal offentliggøres på TED, så potentielle leverandører kan få oplysninger om kommende udbudsmuligheder. Ordregivende myndigheder kan også offentliggøre udbud, der ligger under tærskelværdierne, i dette system.

14 I 2020 blev der ifølge Publikationskontoret offentliggjort over 640 000 udbudsbekendtgørelser i TED. Det vurderes, at disse bekendtgørelser vedrørte 226 000 offentlige udbud og havde en værdi på omkring 800 milliarder euro. Siden 2016 har disse bekendtgørelser været offentligt tilgængelige som åbne data⁶.

³ [GD GROW's webside om offentlige udbud.](#)

⁴ [Webstedet for Den Europæiske Unions Publikationskontor.](#)

⁵ [Webstedet for TED.](#)

⁶ TED-datasæt på [data.europa.eu](#).

15 Når ordregivende myndigheder anvender andre platforme for offentlige udbud til at offentliggøre udbudsbekendtgørelser, skal medlemsstaterne sikre, at alle data for udbud over tærskelværdierne overføres til TED i overensstemmelse med artikel 51 i [direktiv 2014/24/EU](#).

Medlemsstaternes landerapporter og Kommissionens resultattavle for det indre marked

16 Ud over TED har Kommissionen to andre instrumenter til overvågning af situationen vedrørende offentlige udbud i EU: For det første skal⁷ medlemsstaterne hvert tredje år forelægge Kommissionen landeovervågningsrapporter (jf. punkt [68-70](#)), og for det andet fører Kommissionen en [resultattavle for det indre marked](#) ("resultattavlen").

17 Resultattavlen har et særligt afsnit, der indeholder data om offentlige udbud i EU i form af 12 indikatorer, som er opdelt efter land. Af disse indikatorer mente Kommissionen, at de tre nedenstående var særligt relevante, og anvendte dem indtil januar 2023 med trippelvægtning til at beregne en samlet sammensat indikator (jf. [bilag I](#)):

- "ingen indkaldelse af tilbud", som måler andelen af de kontrakter, der tildeles virksomheder efter en forhandlingsprocedure uden indkaldelse af tilbud (også kaldet "direkte tildeling")
- "kun én tilbudsgiver", som måler andelen af tildelte kontrakter, hvor der kun var én tilbudsgiver
- "offentliggørelsesprocenten", som måler værdien af de offentlige udbud, der bekendtgøres på TED, som en andel af det nationale BNP.

⁷ [Direktiv 2014/24/EU](#), artikel 83 og 85.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

18 Som led i vores revision vurderede vi konkurrenceniveauet for offentlige udbud på EU's indre marked over en periode på ti år samt de foranstaltninger, som Kommissionen og medlemsstaterne traf for at identificere og adressere hindringer for konkurrencebaserede udbud med det sigte at få mest valuta for pengene. Vi undersøgte nærmere bestemt:

- hvordan konkurrencen inden for offentlige udbud på EU's indre marked, i medlemsstaterne og regionerne og i specifikke sektorer udviklede sig mellem 2011 og 2021, og om 2014-reformen har haft nogen effekt i denne henseende
- om de øvrige mål i forbindelse med 2014-reformen af direktiverne om offentlige udbud er blevet opfyldt
- om Kommissionens overvågning af situationen vedrørende offentlige udbud i EU er effektiv
- om Kommissionen og medlemsstaterne har analyseret de tilgængelige data for at identificere de grundlæggende årsager til den svækkede konkurrence i offentlige udbud, og om de har truffet foranstaltninger til at vende denne kurs.

19 Vores revision omfattede perioden 2011-2021. Dette gjorde det muligt for os at undersøge, om gennemførelsen af 2014-direktiverne i national ret havde en indvirkning på situationen vedrørende offentlige udbud i de forskellige medlemsstater. Direktiv 2009/81/EF om offentlige udbud på forsvars- og sikkerhedsområdet var ikke omfattet af vores revision, da det ikke var omfattet af 2014-reformen.

20 I vores revision fokuserede vi i overensstemmelse med vores konkurrencebegreb (jf. punkt [02](#)) på de tre trippelvægtede indikatorer i resultattavlen (jf. punkt [17](#)). Det gjorde vi, fordi disse indikatorer viser, i hvor høj grad konkurrencen - hvis der overhovedet forekommer en sådan - er begrænset, og fordi de er bredt anerkendt som tegn på ineffektiv markedsadfærd, som skaber risiko for, at der ikke iværksættes udbud, der giver "mest valuta for pengene" og dermed sikrer en effektiv anvendelse af de offentlige midler. De kan også være tegn på korrump praksis som f.eks. skræddersyede udbudsbetingelser for at tilgodese visse virksomheder.

21 Som led i vores arbejde har vi samlet et omfattende datasæt om offentlige udbud i EU's indre marked. Det omfatter EU-27 plus to af landene i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (Island og Norge) samt Det Forenede Kongerige (indtil tidspunktet for dets udtrædelse af EU i 2021). Datasættet er baseret på TED-data, som Kommissionen har fremlagt på data.europa.eu, og er suppleret med mere detaljerede åbne data om offentlige udbud (fra [Opentender.eu](https://opentender.eu)). Det giver mulighed for en tendensanalyse, da datasættet dækker en periode på 11 år (fra 2011 til 2021). Da koncessionskontrakter har en særlig karakter, blev de ikke medtaget i tendensanalysen. De data, der indsamles af de nationale udbudssystemer, er forskellige fra den ene medlemsstat til den anden og gør det derfor ikke muligt at foretage en korrekt sammenligning. Hverken sådanne data eller TED-data vedrørende udbud under EU-tærskelværdierne indgår i vores datasæt.

22 Vi analyserede derefter dataene i samarbejde med eksterne dataanalytikere med speciale i offentlige udbud. For nærmere detaljer om vores tilgang og metode, jf. [bilag II](#). På grund af manglende værdier og for at gøre det muligt at sammenligne medlemsstaterne baserede vi dataanalysen på antallet af offentlige udbud og ikke på deres pengemæssige værdi.

23 For at udføre dataanalysen udviklede vi et interaktivt dashboard ("[Revisionsrettens dashboard for offentlige udbud](#)"). Dette værktøj er offentligt tilgængeligt⁸ og giver interesserede mulighed for yderligere at analysere de data, vi indsamlede i forbindelse med vores revision, opdelt efter medlemsstat, region (NUTS 2-niveau i nomenklaturen for statistiske regionale enheder (NUTS)) og økonomisk sektor. [Bilag III](#) indeholder instrukserne for anvendelsen af dette værktøj.

24 Vi gennemførte en spørgeundersøgelse og nogle interview for at supplere de kvantitative oplysninger fra vores dataanalyse med kvalitative oplysninger og for at få en bedre forståelse af medlemsstaternes syn på situationen vedrørende offentlige udbud og de mulige grundlæggende årsager til den begrænsede konkurrence i deres land samt deres syn på eventuelle afbødende foranstaltninger truffet af Kommissionen i denne henseende.

⁸ https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

25 Spørgeundersøgelsen blev sendt til ca. 400 kontakter hos de myndigheder, der beskæftiger sig med offentlige udbud i EU-27, hvoraf nogle blev udpeget af medlemsstaterne til at deltage i Kommissionens arbejdsgrupper om offentlige udbud. Den indeholdt spørgsmål om:

- situationen vedrørende offentlige udbud i deres land som præsenteret i resultattavlen for det indre marked
- udfordringerne vedrørende konkurrencedygtige offentlige udbud i deres land
- samarbejdet med Kommissionen
- specifikke problemer vedrørende offentlige udbud i deres land.

26 Vi gennemførte dybdegående interview med repræsentanter for tilsynsorganerne i seks medlemsstater: Kroatien, Danmark, Grækenland, Ungarn, Luxembourg og Polen. De seks medlemsstater blev udvalgt på grundlag af dataanalysen og resultaterne af spørgeundersøgelsen for at repræsentere forskellige resultater.

27 Vi gennemgik også den nuværende lovgivning, Kommissionens meddelelser og retningslinjer samt akademisk litteratur, undersøgelser og politiske oplæg.

28 Endelig afholdt vi en paneldiskussion med eksperter i offentlige udbud fra Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling, den akademiske verden, erhvervsorganisationer og konsulentfirmaer for at indhente deres synspunkter om situationen vedrørende offentlige udbud i EU.

29 Vi udførte denne revision for at give indblik i og øge bevidstheden om det konkurrenceniveau, der er opnået inden for offentlige udbud fem år efter fristen for gennemførelse i national ret af direktiverne om offentlige udbud. Vores anbefalinger skal bidrage til at skabe forbedringer, der kan hjælpe medlemsstaternes ordregivende myndigheder med i deres udbud at få mest valuta for de offentlige midler.

Bemærkninger

Mindre konkurrence i de offentlige udbud i de seneste ti år ifølge nøgleindikatorer

30 Vi foretog en dybdegående analyse af de data, som medlemsstaterne indberettede i TED, for at vurdere, hvordan konkurrenceniveauet for bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser udviklede sig på EU's indre marked og i hver af medlemsstaterne i perioden 2011-2021. Vi oprettede navnlig en tidsserie for tre nøgleindikatorer med henblik på at måle konkurrencen i offentlige udbud ("ingen indkaldelse af tilbud", "kun én tilbudsgiver" og "antal tilbudsgivere") på grundlag af alle TED-data om udbud over tærskelværdierne (jf. [bilag II](#)). Vi så også på regionale og sektorspecifikke forskelle. Vi undersøgte, hvordan direkte grænseoverskridende udbud har udviklet sig over tid, da dette også er en relevant indikator. Endelig undersøgte vi, hvordan priserne på bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser, som indkøbes af offentlige myndigheder, har udviklet sig, da prisstigninger, der ligger over forbrugerprisinflationen, også kan være et tegn på svag konkurrence.

Et stort antal direkte tildelinger i flere medlemsstater

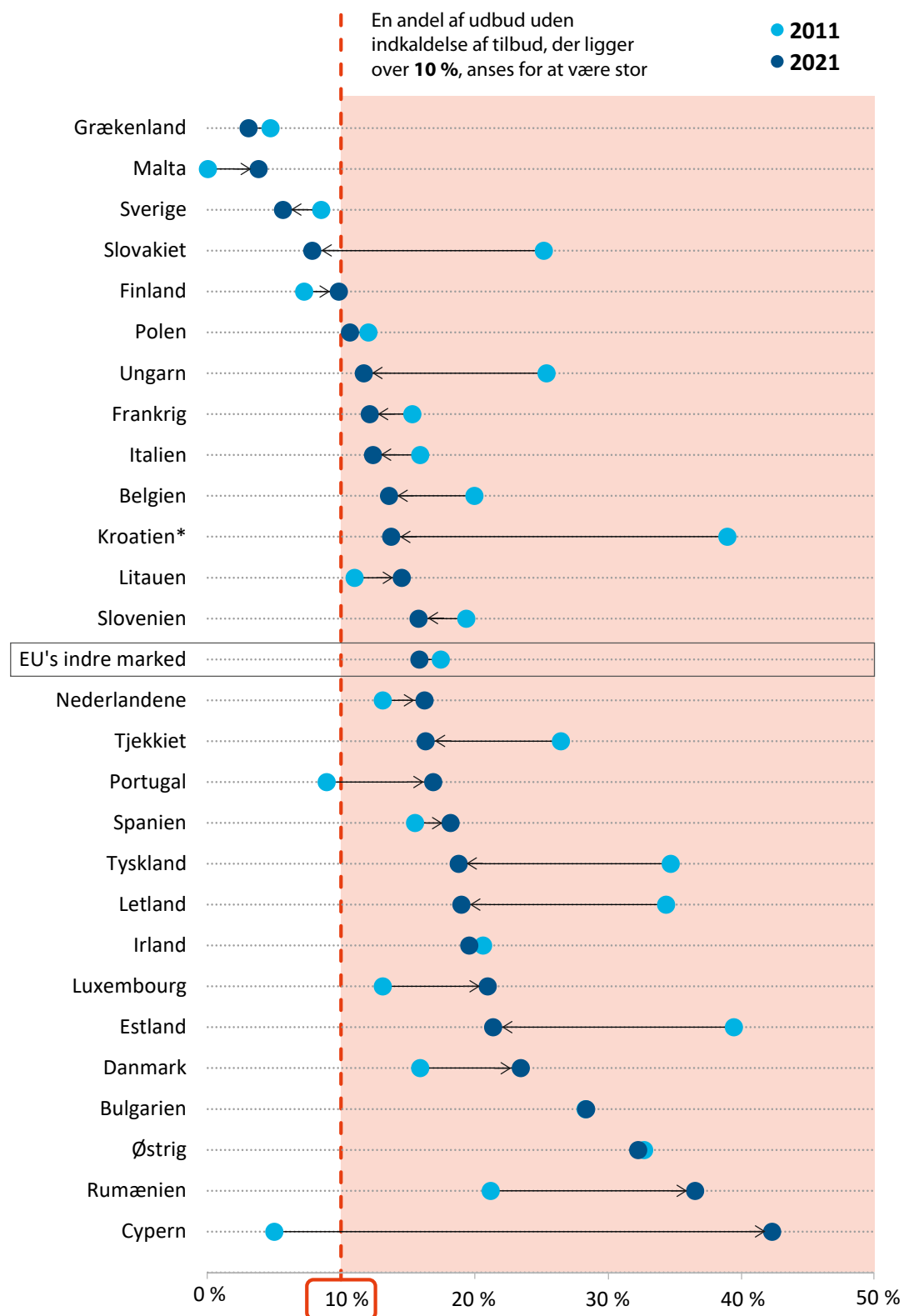
31 En direkte tildeling betyder, at en offentlig myndighed ikke offentliggør nogen udbudsbekendtgørelse, men henvender sig direkte til en eller flere virksomheder og opfordrer dem til at afgive et tilbud. Dette måles med indikatoren "ingen indkaldelse af tilbud". Denne fremgangsmåde begrænser pr. definition konkurrencen. Hvis kun én virksomhed kontaktes, er der slet ingen konkurrence.

32 I henhold til EU's udbudsdirektiver er en sådan tilgang kun tilladt under ekstraordinære omstændigheder⁹, f.eks. når der i forbindelse med et offentligt eller et begrænset udbud ikke afgives tilbud eller ikke afgives egnede tilbud; af tvingende grunde; når den pågældende kontrakt er et led i en projektkonkurrence; ved nye bygge- og anlægsarbejder, der er en gentagelse af tilsvarende bygge- og anlægsarbejder på samme betingelser.

⁹ Direktiv 2014/24/EU, artikel 32.

33 I 2021 tegnede "ingen indkaldelse af tilbud" sig for ca. 15,8 % af alle de udbud på EU's indre marked, som medlemsstaterne indberettede på TED. Vores analyse viste også, at andelen af direkte tildelinger varierer fra den ene medlemsstat til den anden. I 2021 varierede gennemsnittet af direkte tildelinger fra 3,1 % (Grækenland) til 42,3 % (Cypern), hvilket tyder på, at der er betydelige forskelle i medlemsstaternes ordregivende myndigheders praksis for offentlige udbud. Nogle medlemsstater reducerede brugen af direkte tildelinger i den undersøgte periode (f.eks. Tyskland), mens andre opretholdt niveauet (f.eks. Irland) eller øgede anvendelsen af dem betydeligt (f.eks. Cypern). I resultattavlen betragtes det som et rødt flag, når andelen af "ingen indkaldelse af tilbud" udgør over 10 % af et lands udbud, og i 2021 var dette tilfældet for de fleste medlemsstater (23 ud af 27) (jf. *figur 3*).

Figur 3 - "Ingen indkaldelse af tilbud" - andel pr. medlemsstat (2011 og 2021)

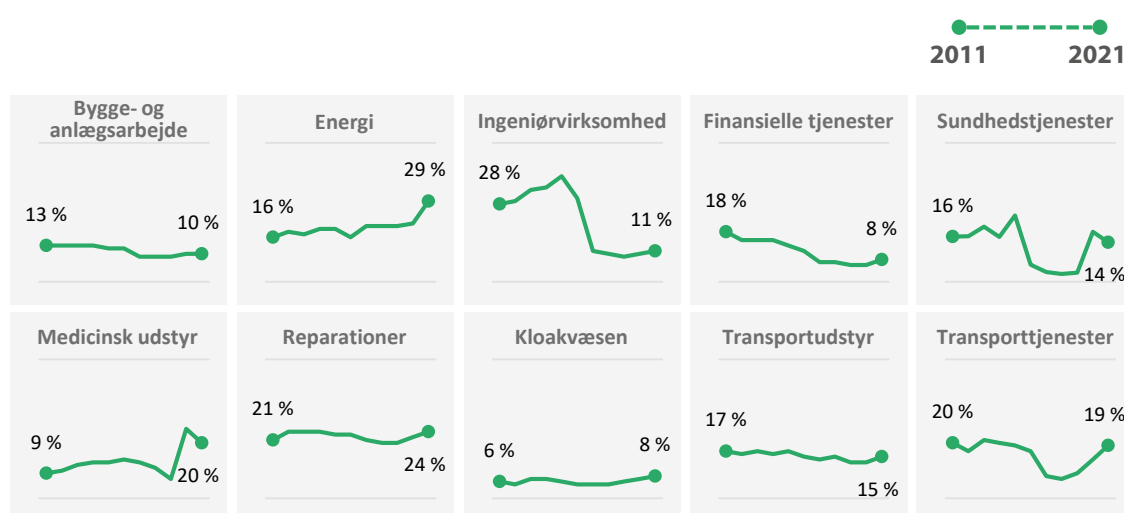


* For Kroatien er dataene tilgængelige fra tiltrædelsestidspunktet i 2013.

Kilde: Fanen "Tendering Practices" på Revisionsrettens dashboard.

34 Vi konstaterede også betydelige forskelle mellem de økonomiske sektorer med hensyn til andelen af de udbud, der blev tildelt direkte, og udviklingen i andelen af direkte tildelinger over tid (jf. [figur 4](#)). For eksempel faldt antallet af direkte tildelinger til finansielle tjenesteydelser i den undersøgte 11-årige periode, mens energisektoren i 2021 havde det højeste antal. Dette illustrerer, at de ordregivende myndigheders tilgang til direkte tildeling af kontrakter ved manglende konkurrence varierer betydeligt på tværs af de økonomiske sektorer, og at den også ændrer sig over tid.

Figur 4 - "Ingen indkaldelse af tilbud" - andel fordelt på udvalgte sektorer (2011-2021)



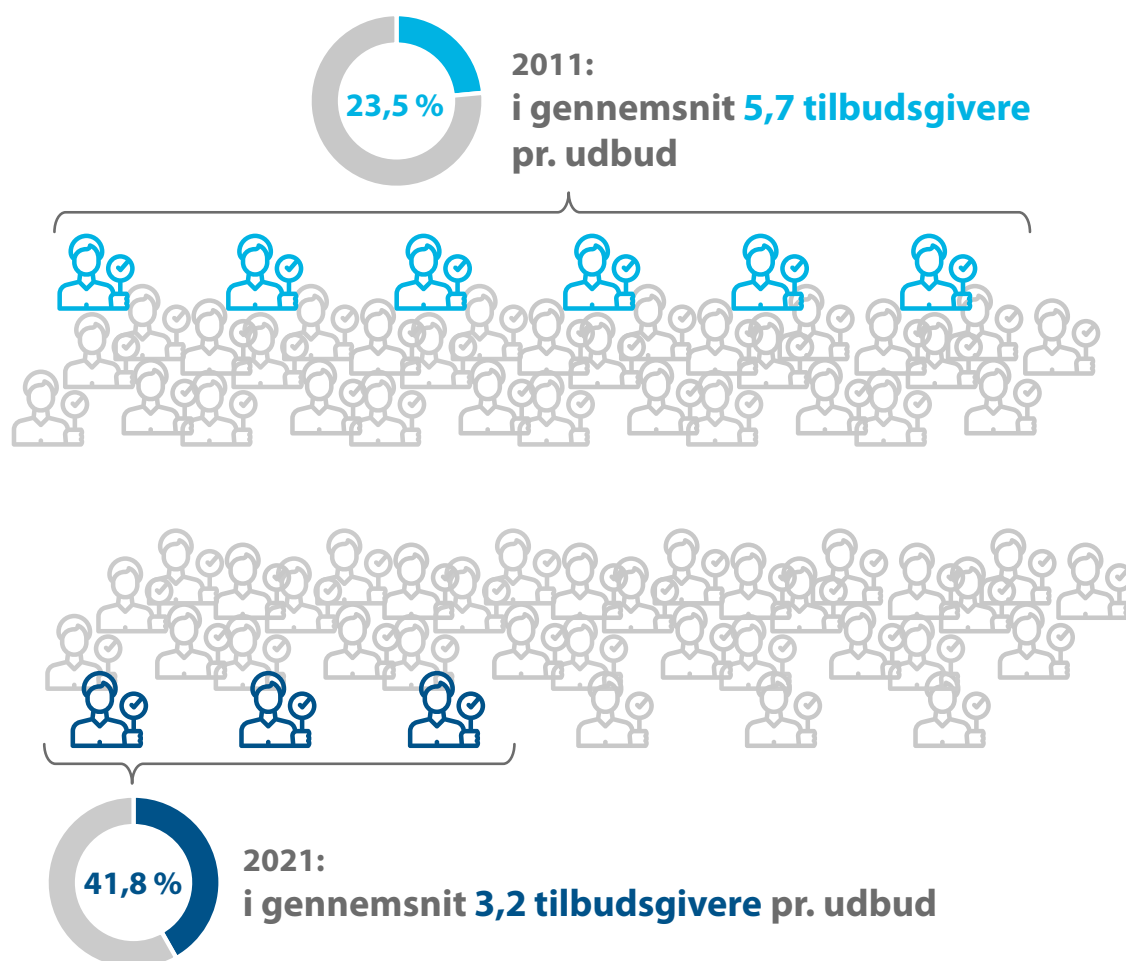
Kilde: Fanen "Tendering Practices" på Revisionsrettens dashboard.

Andelen af udbud med kun én tilbudsgiver er næsten fordoblet i de seneste ti år

35 Et udbud med kun én tilbudsgiver betyder, at kun én virksomhed udviser interesse og afgiver et tilbud på et offentligt udbud. I og med at der ikke er nogen konkurrence, accepterer den ordregivende myndighed enten det eneste modtagne tilbud eller afbryder proceduren.

36 I perioden 2011-2021 steg antallet af udbud med kun én tilbudsgiver betydeligt fra 23,5 % (2011) til 41,8 % (2021) på tværs af EU's indre marked. Samtidig blev det gennemsnitlige antal tilbudsgivere pr. udbud næsten halveret, idet det faldt fra 5,7 til 3,2 pr. udbud (jf. [figur 5](#)).

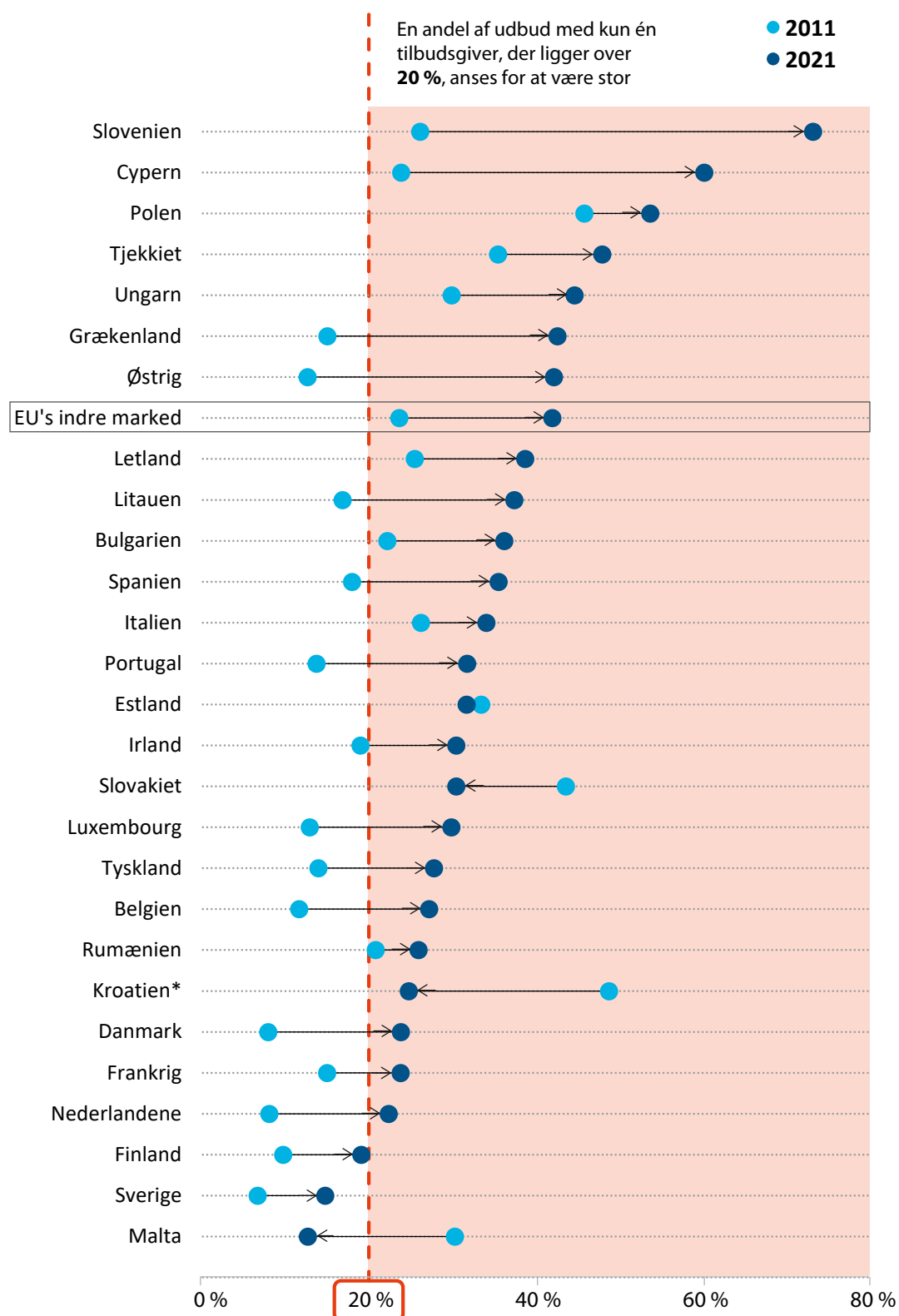
Figur 5 - Andel af udbud med kun én tilbudsgiver og gennemsnitligt antal tilbudsgivere (2011 og 2021)



Kilde: Fanen "Competition Indicators" på Revisionsrettens dashboard.

37 Vi konstaterede også betydelige forskelle medlemsstaterne imellem: Antallet af udbud med kun én tilbudsgiver steg mest i Østrig, Danmark, Grækenland, Nederlandene og Slovenien. De eneste medlemsstater, hvor antallet af udbud med kun én tilbudsgiver faldt, var Malta, Slovakiet og - efter landets EU-tiltrædelse og indtræden i det indre marked - Kroatien. Tilsvarende viser dataene betydelige forskelle i det samlede antal udbud med kun én tilbudsgiver. Ved udgangen af 2021 havde kun tre medlemsstater (Finland, Malta og Sverige) en andel af udbud med kun én tilbudsgiver på under 20 % af alle udbud, mens niveauet i Cypern, Polen og Slovenien oversteg 50 %. Tærskelværdien for at udløse et rødt flag i resultattavlen er 20 % (jf. [figur 6](#)).

Figur 6 - Udbud med kun én tilbudsgiver - andel pr. medlemsstat (2011 og 2021)



* For Kroatien er dataene tilgængelige fra tiltrædelsestidspunktet i 2013.

Kilde: Fanen "Competition Indicators" på Revisionsrettens dashboard.

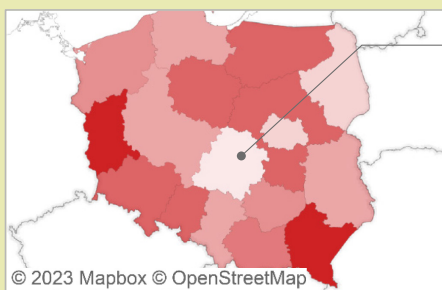
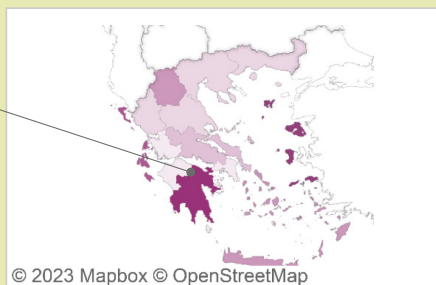
38 Vi konstaterede også betydelige forskelle i antallet af udbud med kun én tilbudsgiver mellem regioner og økonomiske sektorer. *Tekstboks 1* giver eksempler på sådanne regionale forskelle.

Tekstboks 1

Regionale forskelle i konkurrenceniveauer: eksempler fra fire medlemsstater i perioden 2011-2021

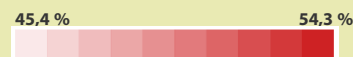
GRÆKENLAND

Regionen **Peloponnes** har den største andel af udbud med kun én tilbudsgiver i både Grækenland og EU (66,5 %).



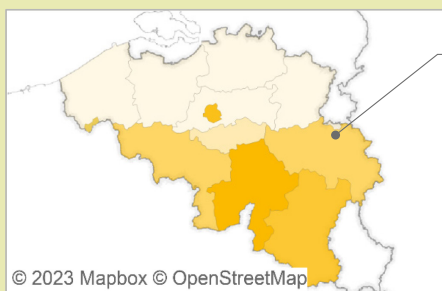
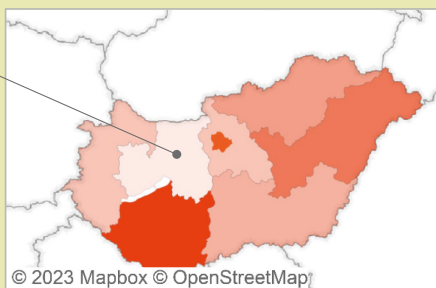
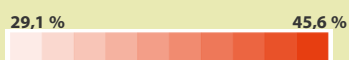
POLEN

Regionen **Lodz** har en betydeligt lavere andel af udbud med kun én tilbudsgiver end andre dele af landet.



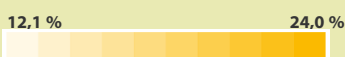
UNGARN

Det centrale **Transdanubien** har en andel af udbud med kun én tilbudsgiver på 29,1 %, mens det sydlige Transdanubien har en andel på 45,6 %.



BELGIEN

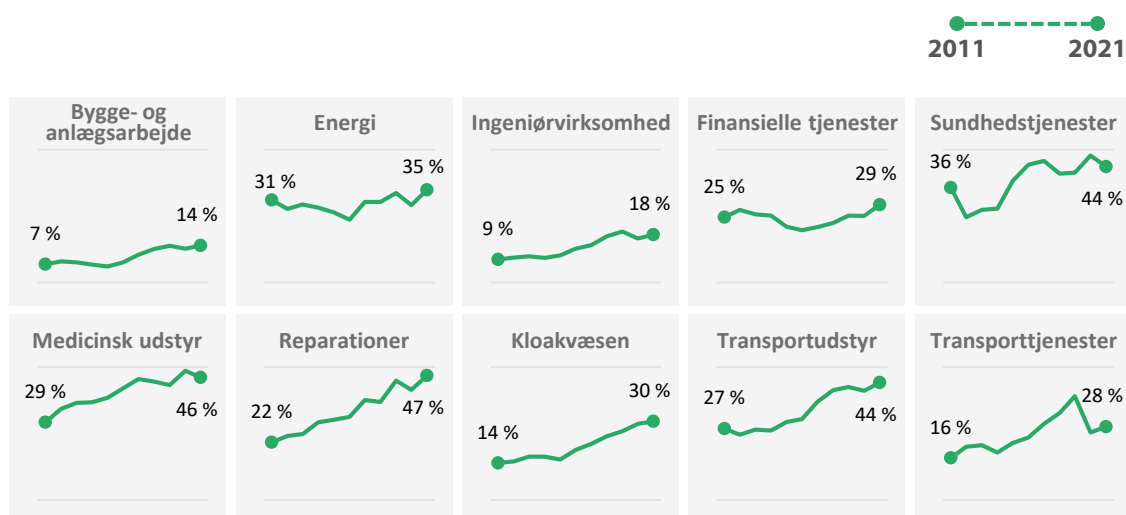
Andelen af udbud med kun én tilbudsgiver er ca. dobbelt så stor i **Vallonien og Bruxelles og hovedstadsprovinserne** som i Flandern.



Kilde: Fanen "Country competition" på Revisionsrettens dashboard. Kort © Mapbox og © OpenStreetMap, der er licenseret i henhold til Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

39 Vi foretog også en analyse af specifikke økonomiske sektorer: bygge- og anlægsvirksomhed, energi, ingeniørvirksomhed, finansielle tjenesteydelser, sundhedstjenester, medicinsk udstyr, reparationer, kloakvæsen, transportudstyr og transporttjenester. Vi konstaterede en betydelig stigning i antallet af udbud med kun én tilbudsgiver i alle økonomiske sektorer, men bygge- og anlægssektoren klarede sig bedre end de andre, idet den generelt havde en lavere andel af udbud med kun én tilbudsgiver og en langsommere stigning over tid. Til sammenligning har sundhedstjenester og transporttjenester og -udstyr en højere og stigende andel af udbud med kun én tilbudsgiver (jf. [figur 7](#)).

Figur 7 - Udbud med kun én tilbudsgiver - andel fordelt på udvalgte sektorer (2011-2021)



Kilde: Fanen "Competition Indicators" på Revisionsrettens dashboard.

40 Generelt tyder vores analyse af data om udbud med kun én tilbudsgiver på, at konkurrenceniveauet inden for offentlige udbud på det indre marked er faldet siden 2011. Desuden er niveauet for direkte kontrakttildelinger fortsat højt i de fleste medlemsstater. Det viser, at ikrafttrædelsen af 2014-direktiverne ikke har haft nogen påviselig effekt på antallet af udbud med kun én tilbudsgiver og direkte kontrakttildelinger.

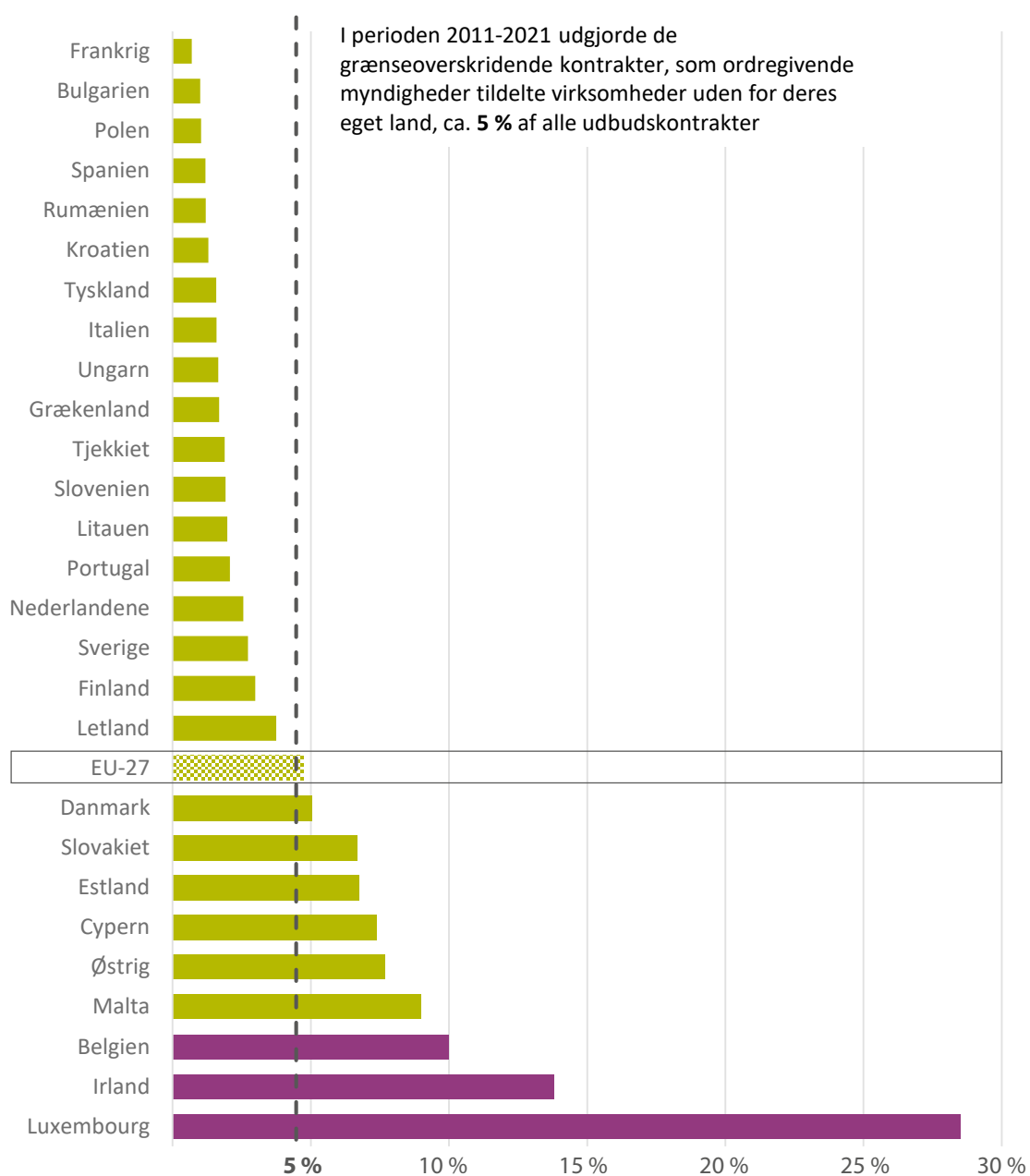
Direkte grænseoverskridende udbud tegner sig for ca. 5 % af alle kontrakttildelinger

41 Et fortsat problem var det begrænsede omfang af direkte grænseoverskridende offentlige udbud, som kun havde en meget lille indvirkning på den økonomiske integration. Forud for oprettelsen af det indre marked ved udgangen af 1992 tegnede de direkte grænseoverskridende kontrakter, som ordregivende myndigheder tildelte virksomheder uden for deres egen medlemsstat, sig for ca. 2 %¹⁰ af alle offentlige kontrakter. Denne andel holdt sig nogenlunde stabil i perioden 2011-2021 med et gennemsnit på ca. 5 % af de offentlige kontrakter.

42 Igen tyder dataene på betydelige forskelle mellem landene. I perioden 2011-2021 tildelte de ordregivende myndigheder i de fleste medlemsstater, herunder alle de større, mindre end 5 % af deres kontrakter om bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser til virksomheder i udlandet. Kun tre lande tildelte mere end 10 % af deres kumulerede udbud til virksomheder i udlandet i samme periode: Luxembourg næsten 30 %, Irland 15 % og Belgien ca. 10 % (jf. [figur 8](#)).

¹⁰ Europa-Parlamentets [faktablade om offentlige kontrakter](#).

Figur 8 - Gennemsnitlige direkte grænseoverskridende udvekslinger i EU-medlemsstaterne (2011-2021)



Kilde: Revisionsretten.

43 Grænseoverskridende udvekslinger kan også foretages indirekte af konsortier af partnere fra forskellige medlemsstater eller af lokale datterselskaber af udenlandske virksomheder. For eksempel har store EU-aktiviteter¹¹ inden for den finansielle sektor, energisektoren og byggesektoren datterselskaber i de fleste eller endda alle medlemsstater.

44 Kommissionens undersøgelse¹² vedrørende grænseoverskridende markedsindtrængning i perioden 2016-2019 viste, at indirekte grænseoverskridende kontrakttildelinger tegnede sig for ca. 20 % af alle udbud med kontrakter til en værdi af under 200 millioner euro, mens direkte grænseoverskridende kontrakttildelinger udgjorde ca. 2,4 %. Ved kontrakter på over 200 millioner euro¹³ tegnede indirekte grænseoverskridende kontrakttildelinger sig for ca. 28 % af alle udbud, mens direkte grænseoverskridende kontrakttildelinger tegnede sig for 6 %. Da TED-dataene imidlertid ikke gør det muligt at identificere indirekte grænseoverskridende kontrakttildelinger (hovedsagelig fordi der ikke er nogen unik identifikator for de økonomiske aktører), kan vi ikke foretage vores egen analyse og således få bekræftet disse tal.

Priserne på de bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser, der indkøbes via offentlige udbudscontrakter, overvåges ikke

45 Mindsket konkurrence indebærer altid en risiko for højere priser. Indtil 2020 lå inflationen i det indre marked stabilt på under 2 %, og den er først steget for nylig¹⁴.

46 Der findes imidlertid ingen specifikke data om priserne på offentlige bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser. Hverken Eurostat eller GD GROW overvåger de offentlige indkøbspriser i EU og dets medlemsstater. I mangel af sådanne oplysninger kan der ikke foretages en vurdering af den effekt, ændrede konkurrenceniveauer har på priserne, og af omkostningerne ved manglende konkurrence.

¹¹ Statista: "[Market capitalization of leading companies on Euronext stock exchange as of February 2023](https://www.statista.com/chart/11111/Market-capitalization-of-leading-companies-on-Euronext-stock-exchange-as-of-February-2023/)" (statista.com).

¹² Kommissionens undersøgelse, "[Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market](https://ec.europa.eu/economy_finance/studies/study-on-the-measurement-of-cross-border-penetration-in-the-eu-public-procurement-market/)".

¹³ Ibid.

¹⁴ GD GROW's [webservice om inflation](https://www.grow.europa.eu/en/inflation).

Væsentlige mål i forbindelse med 2014-reformen af direktiverne er endnu ikke blevet opfyldt: forenkling, adgang for SMV'er og strategiske udbud

47 2014-reformen havde til formål at skabe en lang række ændringer i den måde, hvorpå de ordregivende myndigheder gennemfører udbud. Vi så på tre særlige aspekter for at undersøge, om målene var blevet opfyldt på tidspunktet for vores revision: forenkling af udbudsprocedurer, lettere adgang for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) og anvendelse af strategiske udbud. Med henblik herpå undersøgte vi vores datasæt om offentlige udbud i perioden 2011-2021 og indhentede revisionsbevis gennem vores spørgeundersøgelse og interview.

Offentlige udbud er ikke blevet enklere at administrere

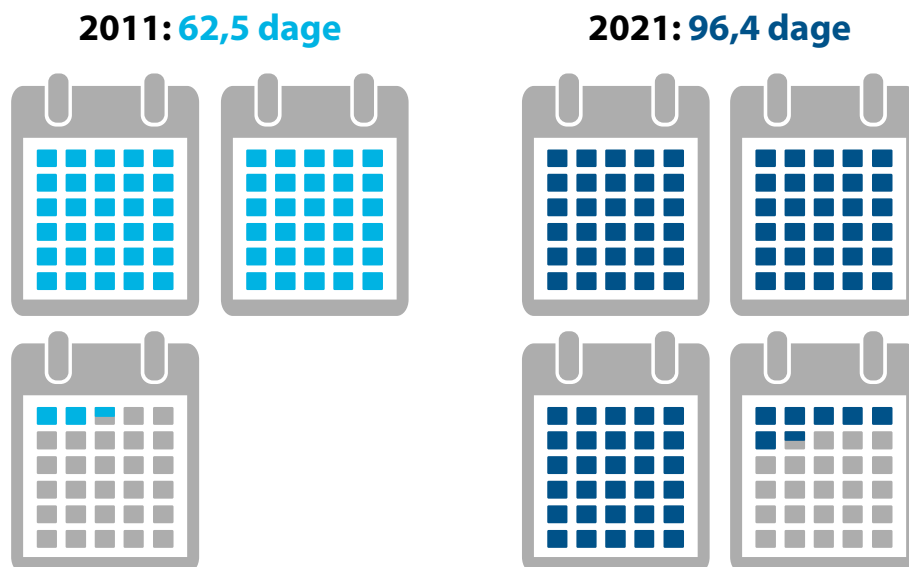
De administrative procedurers varighed er steget en halv gang siden 2011

48 Den administrative byrde i forbindelse med offentlige udbud opfattes generelt som tung af både tilbudsgivere og ordregivende myndigheder. Over halvdelen af respondenterne i spørgeundersøgelsen pegede også på, at langvarige administrative procedurer er et af de største afskrækkende elementer for virksomheder, der deltager i offentlige udbud.

49 De personer, vi interviewede, angav, at udbudsprocedurerne er alt for komplicerede og mindre fleksible end indkøb i den private sektor, og at der ikke er sket nogen væsentlig forenkling, som kunne have gjort offentlige kontrakter mere attraktive for virksomhederne.

50 Vores dataanalyse viste, at de nuværende udbudsprocedurer tager betydeligt længere tid, end de gjorde for ti år siden. Navnlig er den samlede beslutningstagningsperiode frem til kontrakttildegningspunktet - uden medregning af klageprocedurer vedrørende afgørelser om kontrakttildegnings - steget fra 62,5 dage i 2011 til 96,4 dage i 2021. Denne varighed blev ikke afkortet ved ikrafttrædelsen af 2014-direktiverne (jf. [figur 9](#)).

Figur 9 - Beslutningstagningsperioden indtil tidspunktet for tildeling af kontrakten (2011 og 2021)



Kilde: Fanen "Tendering Practices" på Revisionsrettens dashboard.

Effekten af det fælles europæiske udbudsdokument og e-formularerne mangler stadig at vise sig

51 2014-direktiverne øgede mulighederne for egenerklæringer, med hvilke tilbudsgivere og ordregivende myndigheder kan bekræfte, at visse betingelser er opfyldt. Dette mindsker deres administrative byrde og gør udbudsprocedurerne hurtigere.

52 Det fælles europæiske udbudsdokument (ESPD), der blev indført ved direktiv 2014/24/EU, udgør en ramme for forvaltning af egenerklæringer i forbindelse med vurdering af udelukkelses- og udvælgelseskriterier (jf. [tekstboks 2](#)).

Tekstboks 2

Det fælles europæiske udbudsdokument

Ordregivende myndigheder skal definere kriterierne for udvælgelse af virksomheder (f.eks. leveringsevne, finansiell status, fuldt betalte skatter, ingen straffedomme osv.) og angive udelukkelseskriterierne i ESPD i forbindelse med deres offentlige udbud samt dele dem online med potentielle tilbudsgivere.

Potentielle tilbudsgivere kan i ESPD bekræfte, at de opfylder kriterierne, men behøver ikke at vedlægge dokumentation. En sådan dokumentation kræves kun af de valgte tilbudsgivere.

53 I en rapport om ESPD, der blev offentliggjort i maj 2017¹⁵, blev det anført, at selv om anvendelsen af ESPD havde haft en vis positiv effekt, forblev gennemførelsen og udbredelsen begrænset i mange medlemsstater. På tidspunktet for vores revisionsarbejde på stedet forelå der hverken en rapport, der fulgte op på anvendelsen af ESPD siden 2017, eller ajourførte statistikker over den nuværende anvendelse af ESPD.

54 Kommissionen etablerede indledningsvist en ESPD-tjeneste, der skulle støtte udbredelsen af ESPD. Tjenesten ophørte i maj 2019, efter at alle medlemsstaterne havde oprettet deres egen.

55 Af andre forenklingsmetoder kan nævnes digitalisering af procedurerne for offentliggørelse af kontrakter og standardisering af formularer vedrørende offentlige udbud ved hjælp af elektroniske midler. 2014-reformen gav Kommissionen mulighed for at vedtage gennemførelsesretsakter om standardformularer. Den første gennemførelsesforordning af denne art blev vedtaget i 2015, og i 2019 vedtog Kommissionen gennemførelsesforordningen om e-formularer¹⁶, der specificerer den praktiske gennemførelse af kravene om gennemsigtighed og offentliggørelse. Der er tale om et centralt digitaliseringsinitiativ, der kræver anvendelse af elektroniske formularer og fælles standarder og terminologi med henblik på at forbedre kvaliteten

¹⁵ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om evalueringen af den praktiske anvendelse af det fælles europæiske udbudsdokument.

¹⁶ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/1780 om standardformularer til brug ved offentliggørelse af bekendtgørelser i forbindelse med offentlige udbud og om ophævelse af gennemførelsesforordning (EU) 2015/1986 ("e-formularer").

af de data, som de ordregivende myndigheder indkoder i TED, og dermed øge de potentielle leverandørers adgang til offentlige udbud.

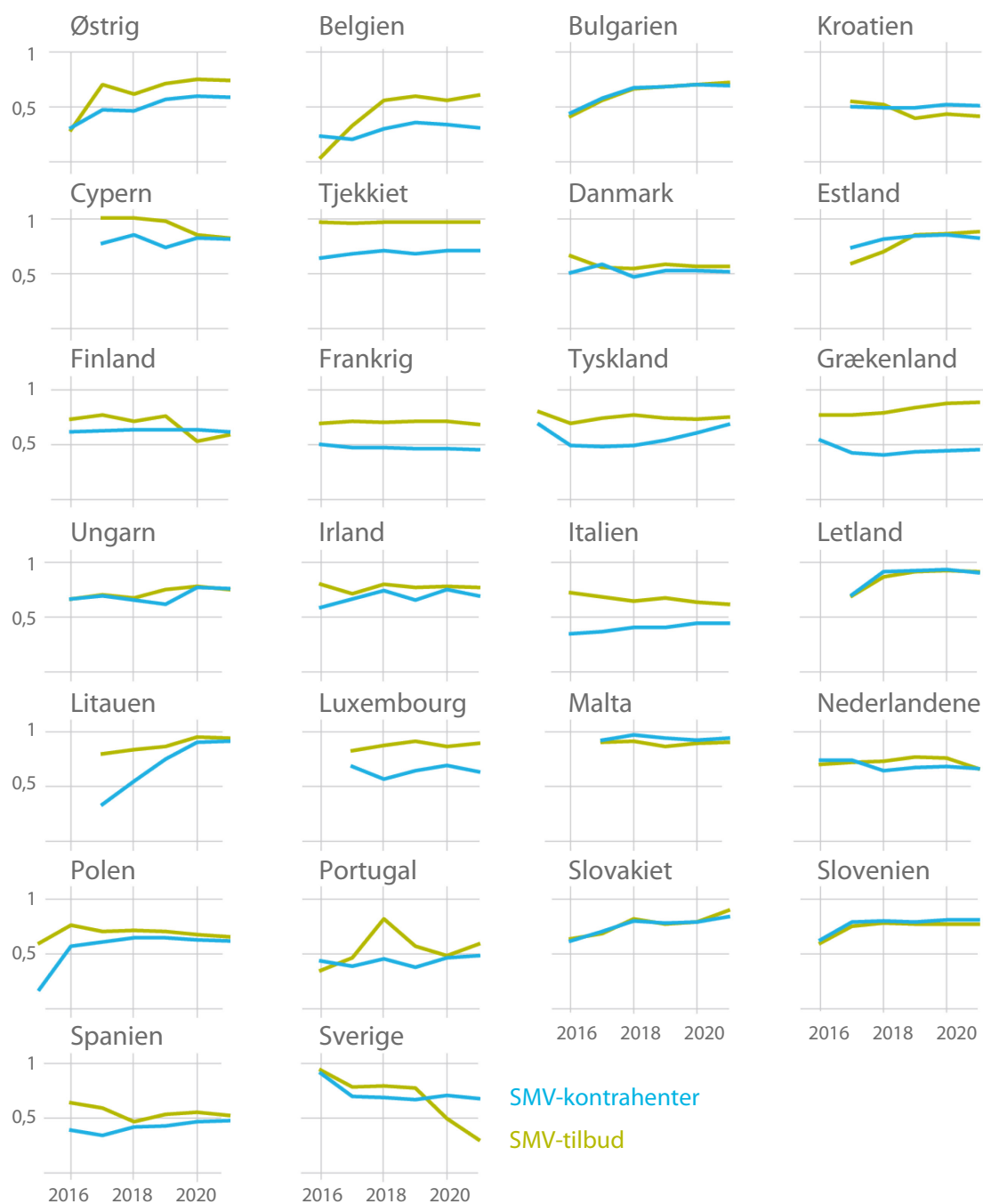
56 Indførelsen af e-formularer var imidlertid stadig i gang, da revisionen fandt sted, eftersom den først begyndte i november 2022 og fortsat skulle være valgfri indtil oktober 2023. I mellemtiden accepterer og viser TED-portalene både de nuværende TED-bekendtgørelser og de nye bekendtgørelser i form af e-formularer. Af de 432 520 bekendtgørelser, der blev offentliggjort i de første seks måneder efter indførelsen af forordningen om e-formularer, var kun 374 e-formularer. Dette kan delvis skyldes, at forordningen blev ændret i december 2022, en måned efter dens ikrafttræden, hvilket kan have afskrækket brugerne fra at bruge den version, der allerede var til rådighed, og have fået dem til at vente på eventuelle yderligere ændringer.

Andelen af kontrakter, der tildes SMV'er, er samlet set ikke steget

57 Et andet vigtigt mål med 2014-reformen af direktiverne var stor deltagelse af SMV'er i offentlige udbud, hvilket omfattede målrettede bestemmelser om at muliggøre opdeling af udbud i delkontrakter. Anvendelsen af delkontrakter har potentiale til at øge SMV'ers deltagelse i offentlige udbud og kan også øge konkurrencen, idet den udvider puljen af potentielle leverandører.

58 I vores dataanalyse anvendte vi to indikatorer til at måle SMV'ers deltagelse i offentlige udbud: SMV-kontrahenter og SMV-tilbud. Dataene for alle medlemsstater foreligger kun fra 2016 og fremefter. Overordnet set viser de ikke nogen samlet stigning i SMV'ers deltagelse (SMV-kontrahenter og SMV-tilbud), men situationen er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. Østrig og Litauen oplevede f.eks. en stigning i antallet af deltagende SMV'er, mens Sverige og Finland oplevede et fald; antallet i de fleste medlemsstater forblev dog stort set det samme (jf. [figur 10](#)).

Figur 10 - SMV'ers deltagelse - andel af kontrahenter og tilbud (2016-2021)



NB: Der forelår ikke tilfredsstillende data for Rumænien.

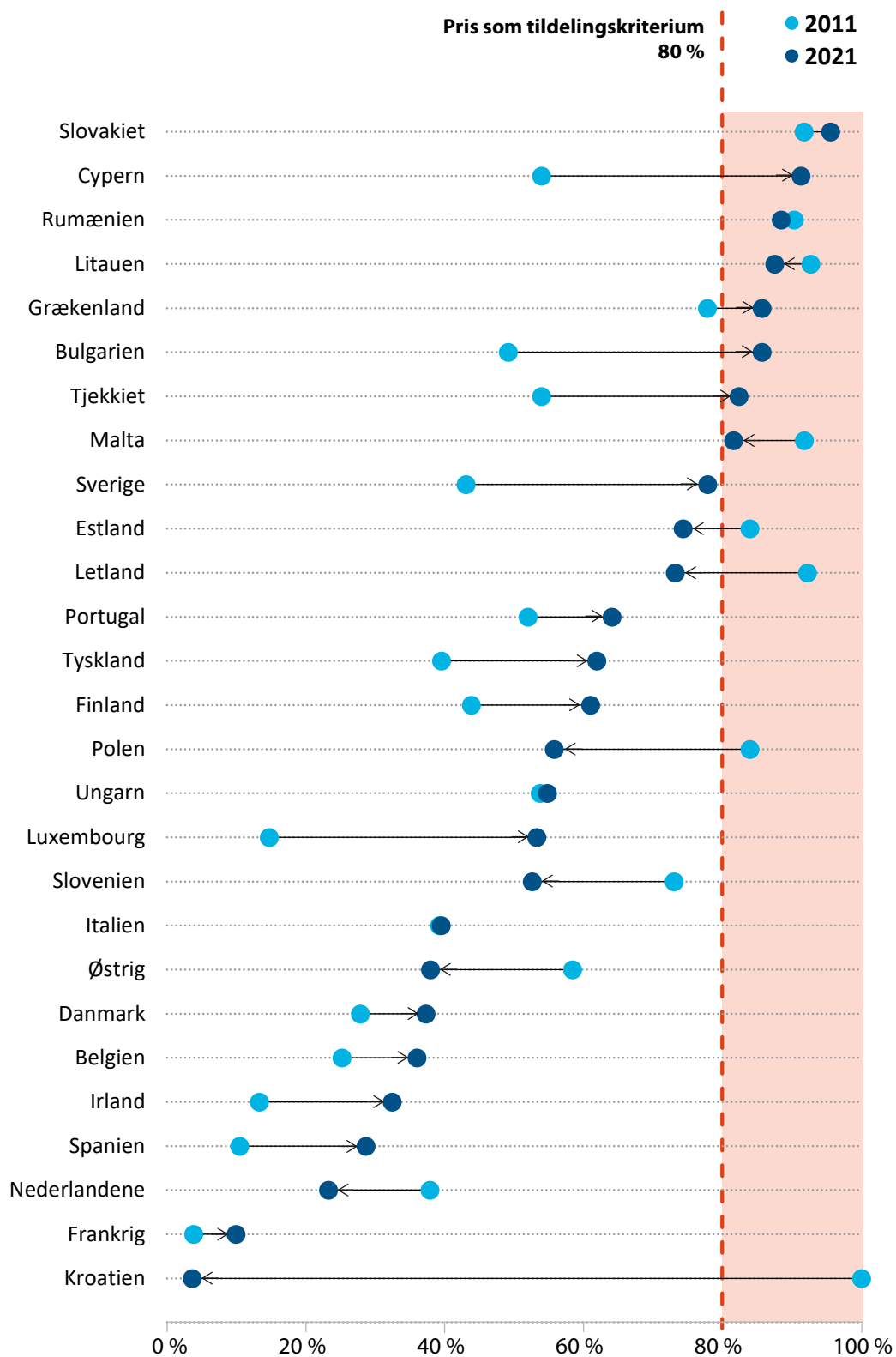
Kilde: Fanen "Scoreboard indicators" på Revisionsrettens dashboard.

De fleste medlemsstaters ordregivende myndigheder gennemfører kun strategiske udbud i meget begrænset omfang

59 Et andet vigtigt mål med 2014-reformen af direktiverne var at tilskynde til større hensyntagen til miljømæssige, sociale og innovative aspekter i forbindelse med udbud af bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser. Dette betegnes generelt som strategiske udbud. I praksis betyder det, at de ordregivende myndigheder kan gå ud over kriteriet om den laveste pris og gå efter "det økonomisk mest fordelagtige tilbud". Med henblik herpå skal de ordregivende myndigheder angive udvælgelseskriterier og tekniske krav, som vil give det tilsigtede resultat uden kunstigt at begrænse konkurrencen.

60 Vores dataanalyse viste imidlertid, at andelen af kontrakter, der blev tildelt det laveste tilbud, stadig tegner sig for størstedelen af alle kontrakttildelinger i alle medlemsstater. I 2021 var der otte medlemsstater, hvor andelen af kontrakttildelinger til det laveste tilbud endda oversteg 80 %, hvilket udløste et rødt flag i resultattavlen (jf. [figur 11](#)). Resultattavlen indeholder ingen andre specifikke indikatorer til måling af strategiske udbud (jf. punkt [76](#)).

Figur 11 - Andel af kontrakttildelinger baseret på det laveste tilbud (2011 og 2021)



Kilde: Fanen "Tendering Practices" på Revisionsrettens dashboard.

61 I de fleste medlemsstater steg tilfældene af kontrakttildelinger baseret på laveste pris endda i den undersøgte periode, hvilket tyder på, at den fremme, der er sket af strategiske udbud, i bedste fald kun har haft en begrænset effekt (jf. [figur 11](#)).

Der er stadig udfordringer med integriteten og gennemsigtigheden

62 Da offentlige udbud involverer store summer af offentlige midler, er der risiko for svig og korrupsion. Gennemsigtighed i forbindelse med offentlige udbud er derfor afgørende, ikke blot for at gøre det muligt at overvåge og kontrollere processer og beslutninger, men også for at sikre, at beslutningstagerne drages til ansvar. Gennemsigtighed bidrager også til åbne offentlige udbud og dermed til konkurrencen. Det store antal små ordregivende myndigheder, der som oftest er regionale eller lokale myndigheder, gør det temmelig vanskeligt at sikre integritet og gennemsigtighed. Dette skyldes især, at små offentlige kontrakter ofte tildeles direkte.

63 I resultattavlen måles gennemsigtigheden som de enkelte medlemsstaters offentliggørelsesprocent; denne svarer til værdien af de offentlige udbudskontrakter offentliggjort på TED i forhold til den pågældende medlemsstats bruttonationalprodukt. En offentliggørelsesprocent i den højere ende angiver, at der blev gennemført flere udbudsprocedurer på en konkurrencepræget måde og med en større gennemsigtighed.

64 Data viser¹⁷ imidlertid, at mere end halvdelen af EU-27-medlemsstaterne i perioden 2011-2021 konsekvent havde en utilfredsstillende offentliggørelsesprocent på under 5 %, som er den tærskelværdi, der fremgår af resultattavlen, og vores tendensanalyse viser ingen forbedring over tid. Spørgeundersøgelsens resultater viser også, at der mangler bevidsthed om spørgsmålet, idet over 43 % af respondenterne ikke overvåger denne indikator.

¹⁷ Fanen "Scoreboard indicators" på Revisionsrettens dashboard.

Hårfin balance mellem spørgsmålet om konkurrence og målene med 2014-reformen

65 Med 2014-reformen af direktiverne fulgte en række mål. Skønt disse mål er indbyrdes forbundne og har til formål at supplere hinanden med henblik på samlet set at forbedre de offentlige udbuds præstation, tager de ikke tydeligt sigte på - og forhindrer måske endda somme tider - konkurrence. Ulempen ved visse forenklingsforanstaltninger, såsom den øgede mulighed for direkte kontrakttildeling, er f.eks., at antallet af potentielle tilbudsgivere og dermed konkurrencen begrænses fra begyndelsen.

66 Et andet eksempel er opdelingen af kontrakter i mindre delkontrakter, som på den ene side øger sandsynligheden for SMV'ers deltagelse, men på den anden side kan mindske konkurrencen på markeder, der er domineret af store virksomheder.

Mangler i Kommissionens overvågning af offentlige udbud i EU

67 Kommissionen er ansvarlig for at føre tilsyn med, at EU's indre marked fungerer effektivt. Offentlige udbud er en central del heraf. Derfor undersøgte vi de værktøjer, som Kommissionen har til rådighed til at overvåge situationen vedrørende offentlige udbud.

- Landeovervågningsrapporter: Vi gennemgik landeovervågningsrapporterne for de seks medlemsstater i vores stikprøve.
- Tenders Electronic Daily (TED): Vi undersøgte fuldstændigheden og nøjagtigheden af de data, som de ordregivende myndigheder har indkodet i TED.
- Resultattavlen for det indre marked vedrørende offentlige udbud: Vi gennemgik resultattavlens udformning.

De nationale overvågningsrapporter mangler oplysninger om konkurrencesituationen i medlemsstaterne eller i de økonomiske sektorer

68 I henhold til 2014-direktiverne skal de relevante myndigheder i medlemsstaterne overvåge anvendelsen af reglerne for offentlige udbud, og resultaterne af denne aktivitet skal offentliggøres hvert tredje år og sendes til Kommissionen i en overvågningsrapport. Målet er at indsamle data for at muliggøre en mere robust evaluering og forvaltning af politikken for offentlige udbud.

69 Kommissionen modtog det første sæt rapporter mellem 2018 og 2021 (tre år efter, at medlemsstaterne havde indarbejdet direktiverne i national ret)¹⁸. Disse blev efterfølgende offentliggjort på Kommissionens websted, og oplysningerne blev brugt som input til Kommissionens rapport om gennemførelse og bedste praksis i forbindelse med de nationale politikker for udbud i det indre marked, der blev offentliggjort i maj 2021¹⁹.

70 Vi konstaterede, at Kommissionens rapport kun indeholder en generel beskrivelse af situationen vedrørende offentlige udbud i EU og ikke indeholder specifikke eller detaljerede oplysninger om hverken konkurrencesituationen i medlemsstaterne eller de økonomiske sektorer, eller i hvilket omfang de strategiske mål i 2014-reformen blev nået. Ifølge Kommissionen skyldtes dette de begrænsede kvantitative oplysninger, som de ansvarlige nationale myndigheder fremlagde i deres overvågningsrapporter. Vi konstaterede også, at medlemsstaterne indberetter data på forskellige måder i deres landerapporter om offentlige udbud.

TED-dataene er endnu ikke fuldstændige og nøjagtige nok

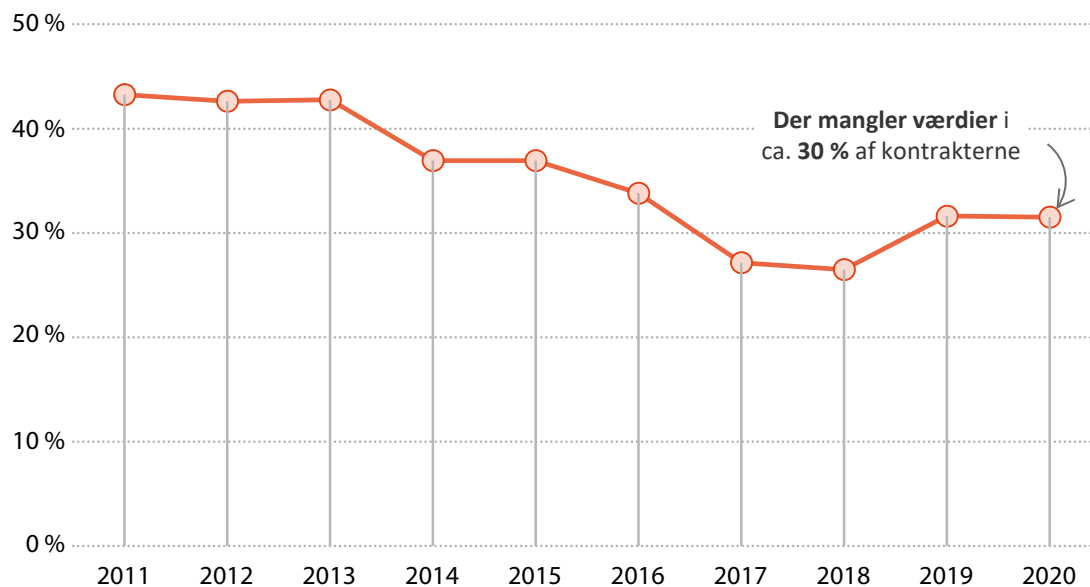
Manglende værdier er fortsat et problem

71 Vores analyse viste, at dataenes fuldstændighed fortsat er et stort problem i TED på trods af en betydelig forbedring siden 2011. I øjeblikket mangler der værdier i ca. 30 % af kontrakterne, hvilket stort set ikke har ændret sig siden 2017 (jf. [figur 12](#)).

¹⁸ GD GROW's [webservice om landerapporter og oplysninger om EU-landene](#).

¹⁹ Kommissionens rapport "Gennemførelse og bedste praksis i forbindelse med de nationale politikker for udbud i det indre marked".

Figur 12 - Udviklingen i manglende værdier i TED-data



Kilde: Revisionsretten.

72 De værdier, der oftest mangler, er det nationale registreringsnummer (over 86 % af udbuddene) og den anslåede kontrakttildelingsværdi (over 63 % af udbuddene) (jf. [figur 13](#)). I henhold til udbudsdirektiverne og gennemførelsesforordningerne er de ordregivende myndigheder ikke forpligtet til at udfylde disse felter. Vi konstaterede også, at andre relevante data ikke indsamles - f.eks. data om antal, varighed og resultat af klageprocedurer, hvor ordregivende myndigheders kontrakttildelingsafgørelser anfægtes. Disse data er relevante for analysen af de offentlige udbud.

Figur 13 - TED-felter, der er mest berørt af manglende værdier i perioden 2011-2021

	Nationalt registrerings-nummer	Kontrakttil-delings anslåede værdi	Procedurens titel	Kontrakttil-delings værdi	Den vindende tilbudsgivers adresse	Antal modtagne tilbud	Værdi angivet i bekendtgørelsen	Landekode for den vindende tilbudsgiver	Dato for tildeling af kontrakten	Den vindende tilbudsgivers navn	Tildelingskriterier
	86,3 %	63,6 %	34,6 %	32,8 %	32,3 %	24,9 %	23,7 %	23,2 %	19,0 %	16,8 %	9,7 %
10 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
20 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
30 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
40 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
50 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
60 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
70 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
80 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
90 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
100 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	Ikkeobligatoriske felter		Obligatoriske felter								

Kilde: Revisionsretten.

Ikke alle TED-data er nøjagtige

73 Medlemsstaternes ordregivende myndigheder er ansvarlige for nøjagtigheden og fuldstændigheden af de udbudsdata, der indtastes i TED. Vi konstaterede, at dataenes nøjagtighed var blevet forbedret med tiden i perioden 2011-2021, navnlig efter indførelsen af de valideringsregler i TED, der finder anvendelse, når inputformularerne behandles. F.eks. har rullemenuerne over foruddefinerede elementer erstattet fritekstfelterne og dermed forbedret datakonsistensen (f.eks. ved at forhindre, at der indsættes en NUTS-kode, der ikke svarer til navnet på det indtastede land), og der er tilføjet advarselsmeddelelser for at forhindre andre ukorrekte input. Kvaliteten kan forbedres yderligere gennem mere indbygget kontrol og styring af masterdata under indtastningen, hvilket også vil mindske den administrative byrde for brugerne.

74 Ikke desto mindre viste vores analyse også, at abnorme værdier fortsat er et hyppigt problem. Vi fandt flere eksempler på, at kontraktværdidata - f.eks. for småbørnslegetøj og biblioteksbøger - fejlagtigt var blevet indtastet til 9 999 999 999,99 euro. Vi konstaterede også adskillige uoverensstemmelser i dataene for så vidt angår kontraktændringer, unøjagtig kontraktklassificering og fejl i visse felter (f.eks. tildelingskriterier og beliggenhed).

Manglende enighed om anvendelsen af en unik identifikator i hele EU

75 Endelig bemærker vi, at der ikke findes nogen fælles unik identifikator for leverandører og ordregivende myndigheder. Dette skaber en hindring for de ordregivende myndigheder, da det begrænser deres evne til at analysere udbud ud fra leverandøren. Anvendelsen af en fælles unik identifikator vil også være gavnlig i forbindelse med identifikationen af den reelle ejer, idet den vil kunne lette analysen af indirekte grænseoverskridende udbud. To initiativer fra Kommissionen giver mulighed for at afhjælpe denne mangel (jf. [tekstboks 3](#)). Vi bemærker, at der ikke er enighed mellem medlemsstaterne om, hvori denne unikke identifikator kunne bestå. En mulighed kunne være eIDAS, momsens eller EORI-nummeret.

Tekstboks 3

EU-initiativer vedrørende en unik identifikator for leverandører og ordregivende myndigheder

Elektroniske identifikations- og tillidstjenester til brug for elektroniske transaktioner (eIDAS)

eIDAS-forordningen har til formål at etablere en fælles retlig ramme i hele Europa for at lette brugen af elektroniske identifikations- og tillidstjenester til elektroniske signaturer, segl, tidsstempler og registrerede leveringstjenester.

eIDAS-forordningen blev gennemført i 2016 for at erstatte de tidligere forordninger om e-signatur og e-identitet. Formålet var at øge tilliden til elektroniske transaktioner ved at sikre elektroniske dokumenters og meddelelsers ægthed, integritet, fortrolighed og uafviselighed.

Registrerings- og identifikationsnummer for økonomiske aktører (EORI)

EORI-nummeret er EU's registrerings- og identifikationsnummer for virksomheder, der importerer eller eksporterer varer til eller fra EU. Enhver virksomhed eller individuel aktør, der er etableret i EU, skal have et EORI-nummer fra deres nationale toldmyndighed.

Kommissionens resultattavle giver ikke et omfattende og solidt overblik over situationen vedrørende offentlige udbud

Resultattavlens begrænsede indhold

76 Vores gennemgang afslørede en række mangler i Kommissionens resultattavle for det indre marked. Den mangler navnlig specifikke indikatorer på en række områder:

- **Regionale og sektorspecifikke forskelle:** Praksis for offentlige udbud er forskellige medlemsstaterne imellem, men de varierer også inden for den samme medlemsstat. Det er derfor vigtigt at tage hensyn til regionale eller sektorspecifikke faktorer, hvilket den nuværende udgave af resultattavlen ikke gør. En sådan forbedring kunne indføres, da regionale identifikatorer (NUTS-koder) og sektorspecifikke identifikatorer (koder i det fælles glossar for offentlige kontrakter) indsamles og registreres i TED-databasen.
- **Grænseoverskridende udbud:** Direkte grænseoverskridende udvekslinger kan måles, men det kan indirekte grænseoverskridende udvekslinger endnu ikke. Eftersom der ikke er angivet nogen unik identifikator for økonomiske aktører i TED, kan sådanne transaktioner ikke identificeres. Manglen på en sådan unik identifikator betyder også, at det reelle ejerskab ikke kan bestemmes, hvilket ellers er centralt i bestræbelserne på at øge gennemsigtigheden, hvorved svig og korruption kan bekæmpes.
- **Strategiske udbud:** Ingen af de 12 indikatorer, der i øjeblikket findes i resultattavlen, giver overvågningsoplysninger om de samfundsmæssige, miljømæssige eller innovative aspekter af offentlige udbud.
- **Udbud med kun én tilbudsgiver:** Supplerende indikatorer, der giver yderligere indsigt i konkurrenceniveauet, er muligvis tilgængelige, men de anvendes ikke. Det ville være nyttigt med oplysninger om gennemsnitligt antal tilbudsgivere pr. delkontrakt og gennemsnitligt antal delkontrakter pr. tilbud. Det ville give indsigt i interessen i de enkelte dele af kontrakten og størrelsen, omfanget og kompleksiteten af de kontrakter, der tilbydes.
- **Oplysninger om EU-finansierede udbudsprocedurer:** Resultattavlen mangler i øjeblikket specifikke indikatorer vedrørende EU-finansierede udbud. Indikatorer til måling af effektiviteten og produktiviteten af disse særlige udbud kunne f.eks. være den procentdel af EU-midler, der er afsat til offentlige udbud, den tid, det tager at tildele kontrakter, og antallet af tilbudsgivere, der reagerer på EU-indkaldelser. Hvis sådanne indikatorer medtages i resultattavlen, vil det gøre det muligt at sammenligne præstationen af de nationale udbud og EU-udbud og bidrage til en velfunderet styring.

- **Oplysninger om klageprocedurer mod ordregivende myndigheders afgørelser om kontrakttildeling:** Resultattavlen indeholder i øjeblikket ingen oplysninger f.eks. om antal, varighed og resultat vedrørende klageprocedurer igangsat af afviste tilbudsgivere, der anfægter kontrakttildelingsafgørelser vedrørende udbud, som de har deltaget i.

77 Desuden indeholder den seneste udgave af resultattavlen, som blev ajourført under vores revision (februar 2023), kun fire års historiske data, selv om der er tilgængelige data for en længere periode, som kan medtages. Dette begrænser muligheden for at identificere tendenser.

Metodologiske ændringer offentliggøres ikke altid på en gennemsigtig måde

78 Vi konstaterede også, at Kommissionen ikke giver oplysninger om visse metodologiske aspekter, der ligger til grund for dataene i resultattavlen. For eksempel bliver hverken de metoder, der anvendes til at beregne indikatorer, eller begrundelsen for klassificeringstærsklerne offentliggjort på en gennemsigtig måde. Der bør være større gennemsigtighed i resultattavlen i denne henseende.

79 Dens indhold har ændret sig flere gange. Kommissionen begyndte med seks indikatorer i 2014, som steg til ni i 2015 og til de nuværende 12 i 2017. Den seneste version, der blev offentliggjort i 2023, har et nyt afsnit med titlen "præstationsindikatorer". Disse nye indikatorer måler imidlertid ikke de offentlige udbuds præstation som sådan, men snarere gennemsigtighedsaspekter.

80 Et andet eksempel er den sammensatte indikator, der blev anvendt indtil februar 2023 til at rangordne medlemsstaternes præstation med hensyn til offentlige udbud (jf. [bilag I](#)). Denne indikator blev beregnet på grundlag af 12 andre indikatorer, hvor indikatorerne "kun én tilbudsgiver", "ingen indkaldelse af tilbud" og "offentliggørelsesprocent" var trippelvægtede, mens andre indikatorer, f.eks. vedrørende SMV'ers deltagelse, kun blev vægtet med en tredjedel. Vægtningen var vilkårlig, og webstedet redegjorde ikke for det underliggende rationale eller for årsagen til, at brugen af den ophørte.

Der mangler avancerede rapporteringsfunktioner

81 Den sidste svaghed i resultattavlen er manglen på avancerede rapporteringsfunktioner. Brugergrænsefladen har ikke interaktive grafer, eksportmuligheder eller brugerdefinerede filtre i modsætning til webstedet opentender.eu. Sådanne funktioner vil indgå i det kommende dataområde for offentlige udbud. Dette vil være en fælles dataportal for offentlige udbud, som Kommissionen har til hensigt at anvende fra 2024 og fremefter som supplement til TED og resultattavlen (jf. [tekstboks 4](#)). Det vil dog ikke være obligatorisk for medlemsstaterne at dele data via portalen.

Tekstboks 4

Dataområdet for offentlige udbud

I en meddelelse, der blev offentliggjort den 16. marts 2023, bebudede Kommissionen lanceringen af dataområdet for offentlige udbud²⁰. Denne nye IT-infrastruktur har til formål at forbinde europæiske databaser, herunder TED-databasen for offentlige udbud, og nationale datasæt om udbud. Kommissionen vil gradvist indføre dataområdet for offentlige udbud fra 2023 og forventer, at det vil være fuldt operationelt senest i 2025.

Kommissionens og medlemsstaternes indsats for at adressere hindringer for konkurrencen inden for offentlige udbud er begrænset

82 Endelig undersøgte vi de foranstaltninger, som Kommissionen havde truffet for at identificere og tackle de grundlæggende årsager til den faldende konkurrence inden for offentlige udbud siden 2011. Vi gennemførte også en spørgeundersøgelse og interviewede repræsentanter for de ordregivende myndigheder og de offentlige organer med ansvar for at føre tilsyn med offentlige udbud, idet vi havde til hensigt at indhente deres synspunkter om Kommissionens foranstaltninger og situationen vedrørende offentlige udbud i deres respektive lande.

²⁰ Nyhedsartikel fra GD GROW, "Public Procurement Data Space: Unlocking the wealth of EU public procurement data in Europe".

På EU-plan tages der ikke tilstrækkeligt hensyn til den svækkede konkurrence inden for offentlige udbud

Efter 2014-reformen var Kommissionens overvågning fokuseret på korrekt og rettidig gennemførelse af direktiverne i national ret frem for på konkurrenceaspekter

83 Det oprindelige primære fokus for Kommissionens overvågningsaktiviteter var gennemførelsen i national ret af direktiverne om offentlige udbud fra 2014 og eventuelle håndhævelsesforanstaltninger. De øvrige foranstaltninger, der blev truffet efter 2014-direktivernes ikrafttræden, bestod i at udstede retningslinjer for gennemførelsen af offentlige udbud²¹.

84 Efter at have overvåget gennemførelsen af direktiverne i national ret indledte Kommissionen to bølger af traktatbrudssager²². Den første bølge kom i december 2016 og omhandlede den forsinkede gennemførelse af direktiverne i 15 medlemsstater²³. Den anden bølge var spredt over flere år og vedrørte 16 medlemsstaters nationale lovgivning, der ikke var i overensstemmelse med direktiverne.

85 Vi bemærkede, at Kommissionen i gennemførelsesperioden ikke fokuserede tilstrækkeligt på initiativer, der skulle styrke bevidstheden og dermed øge konkurrencen, valutaen for pengene og effektiviteten. Kommissionen gjorde f.eks. ikke målrettet brug af de tilgængelige data til at identificere de grundlæggende årsager til den begrænsede konkurrence inden for offentlige udbud i EU og medlemsstaterne, og den iværksatte ikke systematisk afbødende foranstaltninger (jf. punkt [104](#)).

²¹ GD GROW's [webservice om offentlige udbud](#).

²² [Kommissionens websted om traktatbrudssager](#).

²³ [Memo fra december 2016](#), Kommissionens websted om traktatbrudssager.

Kommissionen har iværksat en række foranstaltninger som fastsat i sin 2017-strategi, men kun få af dem vedrører hindringer for konkurrencen inden for offentlige udbud

86 Den 3. oktober 2017, da de fleste medlemsstater allerede havde afsluttet gennemførelsen af direktiverne i national ret, offentliggjorde Kommissionen en strategi for offentlige udbud med titlen "Udbud, der virker - i og for Europa"²⁴. Af strategien fremgår det, at "offentlige udbud hviler på åben konkurrence med henblik på at levere størst mulig værdi for offentlige midler", og det anerkendes, at "dette konkurrenceelement enten ikke [er] til stede eller mister intensitet"²⁵. Kommissionen forpligter sig i denne strategi²⁶ til at arbejde sammen med medlemsstaternes myndigheder for offentlige udbud, yde yderligere støtte til at forenkle og effektivisere udbudsprocedurerne og følge sine egne håndhævelsespolitikker.

87 Strategien identificerede navnlig seks områder, hvor der kunne træffes foranstaltninger til at hjælpe medlemsstaterne med at opnå bedre resultater med deres offentlige udbud. De fleste forslag har også potentiale til at øge konkurrencen (jf. [tekstboks 5](#)).

Tekstboks 5

Foreslåede foranstaltninger med henblik på at opnå bedre udbudsresultater

I sin 2017-strategi identificerede Kommissionen følgende seks områder, hvor der kunne iværksættes foranstaltninger inden udgangen af 2018:

- Område 1: Sikring af en mere udstrakt anvendelse af strategiske offentlige udbud og anvendelse af en målrettet tilgang til visse prioriterede sektorer
- Område 2: Professionalisering af offentlige indkøbere
- Område 3: Forbedret adgang til udbudsmarkeder
- Område 4: Øget gennemsigtighed og integritet samt bedre data
- Område 5: Fremme af den digitale omstilling af udbud
- Område 6: Samarbejde om fælles udbud.

²⁴ Udbud, der virker - i og for Europa, COM(2017) 0572.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

88 Siden da har Kommissionens aktiviteter inden for offentlige udbud bl.a. omfattet arbejdsgrupper om specifikke emner (f.eks. e-udbud), tilrettelæggelse af kurser og offentliggørelse af publikationer²⁷ om udbudspraksis og specifikke emner lige fra innovationsudbud til SMV'ers behov i forbindelse med offentlige udbud. Desuden gennemførte Kommissionen undersøgelser i samarbejde med eksterne rådgivere.

89 Vi konstaterede, at meget få af foranstaltningerne til at styrke de offentlige udbud var blevet afsluttet inden fristen i 2018. Desuden konstaterede vi, at disse foranstaltninger ofte forblev fragmenterede og usystematiske. Senest bemærkede vi en betydelig iværksættelse af aktiviteter. Nærmere bestemt blev der iværksat en række projekter efter indledningen af denne revision, navnlig Public Buyers Community Platform (jf. [tekstboks 6](#)).

Tekstboks 6

"Store indkøbere, der arbejder sammen"

Projektet²⁸ blev iværksat af Kommissionen for at støtte samarbejdet mellem offentlige indkøbere med stærk købekraft og fremme en bredere anvendelse af strategiske offentlige udbud til innovative og bæredygtige løsninger. Ved at arbejde sammen og samle deres ressourcer kan byer, indkøbscentraler og andre større offentlige indkøbere maksimere deres markedsstyrke og virkning. Ti "praksisfællesskaber" er ved at blive oprettet på denne platform, og hvert af dem har til formål at købe et bestemt produkt, bestemte bygge- og anlægsarbejder eller en bestemt tjenesteydelse, hvor der er behov for europæisk samarbejde.

Manglende opmærksomhed omkring de grundlæggende årsager til begrænset konkurrence på nationalt plan

90 Spørgeundersøgelsen og interviewene viser, at medlemsstaterne primært har fokuseret på overholdelse af udbudsreglerne snarere end på præstation. Resultaterne af vores spørgeundersøgelse viser, at medlemsstaternes bevidsthed om konkurrencespørgsmål var begrænset. Omkring en tredjedel af respondenterne i spørgeundersøgelsen var ikke bekendt med resultattavlens afsnit om overvågning af offentlige udbud. Kun 61 % af respondenterne bekræftede, at de havde anvendt indikatoren "kun én tilbudsgiver", mens under 55 % af respondenterne svarede, at de anvender indikatoren "ingen indkaldelse af tilbud". 23 % af respondenterne mente, at

²⁷ GD GROW's [webservice om offentlige udbud](#).

²⁸ Kommissionens websted "[Public Buyers Community](#)".

indikatoren "kun én tilbudsgiver" var af begrænset relevans, eller også havde de slet ingen holdning til den, og 27 % mente det samme om indikatoren "ingen indkaldelse af tilbud".

91 Samlet set konstaterede vi, at medlemsstaterne kun foretog få aktiviteter for at adressere hindringer for konkurrencen inden for offentlige udbud på nationalt plan (jf. [tekstboks 7](#)). Ikke desto mindre er der en generel mangel på bevidsthed om konkurrence og valuta for pengene. Navnlige opfattede adskillige af de personer, vi interviewede, og halvdelen af respondenterne i spørgeundersøgelsen ikke udformningen af de offentlige udbud og dens indvirkning på konkurrencen som et problem, så længe de relevante regler var overholdt.

Vi identificerede flere faktorer, der påvirker konkurrencen

En ordentlig udformning af de offentlige udbud er vigtig

92 Alt for restriktive udvælgelseskriterier eller tekniske krav kan begrænse antallet af virksomheder, der kan deltage i et offentligt udbud, eller antallet af varer, der kan købes. Over 40 % af respondenterne i vores spørgeundersøgelse identificerede restriktive kriterier eller krav som årsager, der bidrager til antallet af udbud med kun én tilbudsgiver. Samtidig mente kun ca. en tredjedel af respondenterne, at disse udfordringer findes i deres land.

93 Anvendelsen af skræddersyede tekniske specifikationer kan fordreje konkurrencen, idet de kan begunstige en bestemt virksomhed. Nogle medlemsstater (Danmark, Luxembourg og Polen) nævnte dog i den forbindelse, at specifikke udbudssituationer såsom indkøb af medicinsk udstyr eller specifikke transporttjenester kunne kræve detaljerede tekniske specifikationer for at sikre effektive offentlige udbud.

Markedskoncentrationen resulterer i mindre konkurrence inden for offentlige udbud

94 En anden nøglefaktor ifølge medlemsstaternes repræsentanter er markedskoncentrationen, dvs. det forhold, at når der kun er et begrænset antal virksomheder, som konkurrerer på et bestemt marked, er konkurrencen lav. Dette blev fremhævet både i besvarelserne af spørgeundersøgelsen og under interviewene. Næsten halvdelen af respondenterne i vores spørgeundersøgelse mente, at begrænsede økonomiske markeder i det mindste delvist er forklaringen på anvendelsen af udbud med kun én tilbudsgiver, og 45 % mente, at sådanne markeder

også er forklaringen på det høje niveau af både udbud med forhandling og kontrakttildelinger, der foretages uden indkaldelse af tilbud.

95 Markedskoncentrationen afhænger i høj grad af den økonomiske sektor, og en detaljeret sektoranalyse kan give yderligere indsigt i problematikken. Blandt de interviewede medlemsstater var det kun Polen og Ungarn, der havde indledt undersøgelser om spørgsmålet. I Ungarns tilfælde var dette et krav i henhold til landets genopretnings- og resiliensplan og den traktatbrudssag om konditionalitet vedrørende retsstatsprincippet, der var blevet indledt mod det. Disse undersøgelser var i gang og var derfor ikke tilgængelige på revisionstidspunktet.

96 Kommissionen offentliggjorde en undersøgelse af markedskoncentrationer²⁹, som dannede grundlag for Generaldirektoratet for Konkurrences politiske notat³⁰. Undersøgelsen bekræftede en stigende tendens i markedskoncentrationen på tværs af alle industri- og servicesektorer i den undersøgte periode, hvilket også var tilfældet på globalt plan ifølge publikationer fra Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling.

Utilstrækkelig administrativ kapacitet kan have en negativ effekt på konkurrencen inden for offentlige udbud

97 Som anført i punkt **48-56** er de offentlige udbudsprocedurer ikke blevet mere fleksible eller enklere efter 2014-reformen, den administrative byrde er stadig høj, procedurerne er langvarige, og der konstateres betalingsforsinkelser, hvilket alt sammen medfører omkostninger for de potentielle tilbudsgivere, der overstiger de omkostninger, de pådrager sig, når de konkurrerer om kontrakter i den private sektor. Kommissionen er af den opfattelse, at offentlige og private udbud ikke er sammenlignelige, da kravene ikke er de samme, dvs. at offentlige udbud ikke kun handler om offentlige udgifter, men også om at skabe værdi for offentligheden.

98 Over halvdelen af respondenterne i spørgeundersøgelsen mente, at manglende administrativ kapacitet kunne have en negativ effekt på konkurrenceniveauet. Andelen steg til 71 %, når svaret kom fra respondenter, der arbejdede i administrative stillinger. De fremhævede generelle videnbegrænsninger og mangel på personale, der er

²⁹ Gabor Koltay, Szabolcs Lorincz og Tommaso M. Valletti: "[Concentration and Competition: Evidence from Europe and Implications for Policy \(2022\)](#)". CESifo arbejdsdokument nr. 9640, der findes på SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4069206>.

³⁰ Kommissionen, "[Competition policy brief: Industry concentration and competition policy](#)", 2021/02, november 2021.

kvalificeret til at forberede og gennemføre udbud, der vil øge konkurrencen. Med hensyn til grænseoverskridende udvekslinger udpegede medlemsstaternes repræsentanter sprogkundskaber som en væsentlig hindring for, at udenlandske virksomheder kan afgive tilbud i et andet land.

99 Respondenterne i undersøgelsen anførte, at utilstrækkelig administrativ kapacitet også ofte var et problem for tilbudsgivere, navnlig SMV'er med et begrænset antal administrative medarbejdere og meget lidt knowhow. De komplicerede, langvarige procedurer og ressourcekrævende udbud er ikke attraktive for virksomhederne, navnlig SMV'er. En anden faktor, der øger kompleksiteten og den administrative byrde, er de mange forskellige platforme for offentlige udbud. Dette komplicerer også indsamlingen af fuldstændige og konsekvente data fra alle medlemsstaterne.

100 Vores interview afslørede, at betalingsforsinkelser blev opfattet som en af årsagerne til, at offentlige udbud var mindre attraktive. Dette varierede afhængigt af landet, graden af tillid til dets offentlige sektor og dets økonomiske styrke. Samtidig regulerer direktiverne om offentlige udbud ikke betalingsforsinkelser.

Spredte afbødende foranstaltninger til at mindske hindringerne for konkurrencen inden for offentlige udbud

101 Der blev kun truffet begrænsede afbødende foranstaltninger f.eks. i form af koordinering og dialog. Udveksling af bedste praksis og bredere anvendelse af individuelle løsninger kan føre til, at udbuddene forenkles og forbedres, hvilket vil gøre offentlige kontrakter mere attraktive og dermed øge konkurrencen inden for offentlige udbud. Kommissionen kan som tilsynsførende for EU's offentlige udbud spille en stærkere koordinerende rolle. Under vores interview anførte nogle medlemsstater, at de kunne drage nytte af mere koordinering i forbindelse med retningslinjer og lovgivning (ud over direktiverne) om offentlige udbud.

102 I 2017-strategien (jf. punkt [86](#)) foreslås det, at relevante udvalg i Europa-Parlamentet og Konkurrenceevnerådet kunne blive et forum for en fortsat politisk debat om offentlige udbud i medlemsstaterne, som også kunne tage form af en frivillig struktureret dialog, som ville være tilpasset processen for det europæiske semester. Vores interview med medlemsstaterne kunne ikke bekræfte, at en sådan struktureret dialog havde fundet sted.

103 I forbindelse med det europæiske semester udarbejder Kommissionen årlige landerapporter, som bl.a. vurderer, hvordan de nationale markeder for offentlige

udbud fungerer som drivkræfter for det indre marked. På dette grundlag kan Kommissionen fremsætte landespecifikke henstillinger til Rådet. I Kommissionens samlede vurderinger har konkurrenceaspektet af offentlige udbud dog ikke været centralt.

104 De tilgængelige data gør det muligt at foretage yderligere analyse af præstationsaspekterne af offentlige udbud, således at de grundlæggende årsager til underpræstation kan identificeres, og de afbødende foranstaltninger, der sigter mod at fremme konkurrencebaserede udbud, kan styrkes. En sådan analyse er imidlertid endnu ikke blevet foretaget hverken på europæisk plan eller i medlemsstaterne. Desuden blev de få afbødende foranstaltninger, der blev truffet af Kommissionen eller i medlemsstaterne, ikke udformet på grundlag af en egentlig analyse af de præstationsproblemer, der blev konstateret i forbindelse med offentlige udbud, og de blev iværksat på en ukoordineret måde.

105 Vi identificerede initiativer til professionalisering af offentlige udbud og udveksling af relevant ekspertise på nationalt plan, f.eks. ved hjælp af struktureret dialog med Kommissionen i forbindelse med forhandlinger under genopretnings- og resiliensfaciliteten (jf. [tekstboks 7](#)).

Tekstboks 7

Initiativer til professionalisering af offentlige udbud

I Kroatien er der indført et obligatorisk certificeringssystem for offentlige udbud. Alle udbud skal udføres af et hold med mindst ét certificeret medlem. Certificeringen gives efter en grundig uddannelse, der tilbydes alle tjenestemænd, og som også er tilgængelig for deltagere i den private sektor.

Polen er i færd med at udarbejde retningslinjer om de særlige forhold, der gør sig gældende for offentlige udbud i nabolandene. Dette vil gøre det muligt for polske virksomheder at deltage i flere offentlige udbud i udlandet.

Flere medlemsstater (Kroatien, Ungarn, Italien, Rumænien, Slovakiet og Grækenland) har som led i deres genopretnings- og resiliensplaner til hensigt at anvende midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten til at forbedre deres administrative procedurer for offentlige udbud, f.eks. ved at digitalisere offentlige udbud, modernisere eksisterende systemer, indføre uddannelsesprogrammer osv.

106 Kommissionen har erkendt behovet for at styrke dialogen om offentlige udbud, og GD GROW har planer om at lancere et nyt initiativ for hver medlemsstat i 2023. Dette vil give Kommissionen mulighed for at spille en koordinerende rolle i

formidlingen af de bedste praksis for offentlige udbud, som medlemsstaterne har identificeret, og sammen med dem udvikle en handlingsplan for at identificere og afbøde de grundlæggende årsager til ringe præstation i forbindelse med offentlige udbud og for at øge konkurrencen.

107 Endelig er Kommissionen begyndt at yde medlemsstaterne teknisk støtte via støtteprogrammet for strukturreformer og dets efterfølger, instrumentet for teknisk støtte, for at hjælpe dem med at forbedre deres offentlige udbudssystemer. I perioden 2017-2023 har Kommissionen givet samtykke til finansiering af 32 projekter om reformer af offentlige udbud i 14 medlemsstater³¹. 11 af disse projekter er afsluttet, 14 er stadig i gang, ét er under forberedelse og seks er endnu ikke startet.

³¹ Belgien, Estland, Irland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Litauen, Ungarn, Malta, Portugal, Rumænien, Slovenien og Slovakiet.

Konklusioner og anbefalinger

108 Samlet set konkluderer vi, at konkurrenceniveauet for offentlige kontrakter om levering af bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser i de seneste ti år er faldet på EU's indre marked. Der mangler bevidsthed om konkurrence som en central forudsætning for at få valuta for pengene i forbindelse med udbud. Kommissionen og medlemsstaterne har endnu ikke gjort systematisk brug af de tilgængelige data til at identificere de grundlæggende årsager til den begrænsede konkurrence i offentlige udbud, og de har kun truffet spredte afbødende foranstaltninger til at mindske hindringerne for konkurrencen.

109 I 2021 var tre nøgleindikatorer til måling af konkurrencen inden for offentlige udbud ("ingen indkaldelse af tilbud", "kun én tilbudsgiver" og "antal tilbudsgivere") stadig ikke tilfredsstillende i de fleste medlemsstater. Direkte kontrakttildelinger tegnede sig for ca. 16 % af alle offentlige udbud i det indre marked (jf. punkt [31-33](#)).

110 Over 40 % af alle kontrakttildelinger blev tildelt som led i udbud, hvor der kun var én tilbudsgiver. Vores dataanalyse viser også, at der mellem 2011 og 2021 skete en fordobling af udbuddene med kun én tilbudsgiver i EU-27, og at antallet af tilbudsgivere pr. udbud næsten blev halveret (jf. punkt [35](#) og [36](#)).

111 De betydelige forskelle fra den ene medlemsstat til den anden og fra den ene region til den anden viser, at medlemsstaternes ordregivende myndigheder har forskellige tilgange til deres udbudspraksis. For disse indikatorer konstaterede vi også forskelle mellem de økonomiske sektorer med hensyn til andelen af offentlige udbud, og at indikatorerne havde udviklet sig forskelligt i de seneste ti år (jf. punkt [34](#) og [37-39](#)).

112 Vi analyserede desuden andre aspekter af præstationen af offentlige udbud i EU's indre marked, såsom omfanget af direkte grænseoverskridende udbud, som fortsat ligger på det begrænsede niveau på 5 % af alle udbudskontrakter. Manglen på tilstrækkelig konkurrence kan også påvirke indkøbspriserne og skabe omkostninger. Da Kommissionen ikke overvåger prisdata, er det uklart, i hvilket omfang tendensen med faldende konkurrence allerede har haft en effekt på omkostningerne ved offentlige bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser (jf. punkt [41-46](#)).

113 2014-reformen af direktiverne om offentlige udbud havde til formål at gøre offentlige udbud enklere og mere fleksible, øge gennemsigtigheden i udbuddene, sikre lettere adgang for SMV'er og gøre strategisk brug af offentlige udbud med henblik på at understøtte EU's politiske mål. Vores dataanalyse viste, at 2014-reformen endnu ikke har ført til væsentlige forbedringer i den måde, hvorpå de ordregivende myndigheder gennemfører udbud. Med hensyn til forenkling konstaterede vi, at der ikke er sket betydelige forbedringer, som har gjort offentlige kontrakter mere attraktive. Den gennemsnitlige varighed af offentlige udbud er steget en halv gang siden 2011. Initiativer som det fælles europæiske udbudsdokument og e-formularerne viser Kommissionens bestræbelser på at forenkle procedurerne for offentlige udbud og mindske den dermed forbundne administrative byrde, men initiativernes effekt er endnu ikke tydelig. For at sådanne initiativer kan være virkningsfulde, er det nødvendigt, at de indføres over en bred kam. Dette kræver fortsat Kommissionens støtte (jf. punkt [48-56](#)).

114 Vi konkluderer også, at de øvrige mål endnu ikke er opfyldt, da vores analyse viser, at både offentliggørelsesprocenten og små og mellemstore virksomheders deltagelse i offentlige udbud har været utilfredsstillende i den reviderede periode. Den fremme, der er sket af strategiske udbud for at tilskynde til større hensyntagen til miljømæssige, sociale eller innovative aspekter, har generelt haft en begrænset effekt, og andelen af udbud, der anvender andre tildelingskriterier end pris, er meget begrænset trods 2014-reformen. Nogle af målene i forbindelse med 2014-reformerne tager ikke sigte på konkurrence og strider endda nogle gange imod den, og de forskellige aspekter af de offentlige udbuds præstation måles ikke (jf. punkt [57-66](#)).

Anbefaling 1 - Præcisere og prioritere målene for offentlige udbud

Kommissionen bør indlede en proces med henblik på at:

- a) formulere og prioritere færre, men mere klare og målbare mål
- b) overveje, om EU's strategiske politiske mål skal nås ved hjælp af:
 - o strategiske krav til offentlige udbud eller snarere
 - o yderligere regulering af specifikationerne for bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser.

Måldato for gennemførelsen: medio 2025

115 Med hensyn til Kommissionens overvågningsværktøjer konkluderer vi, at der er mange mangler, der begrænser deres anvendelighed til at overvåge situationen vedrørende offentlige udbud i medlemsstaterne, regionerne og de økonomiske sektorer. Kvaliteten af TED-dataene er blevet forbedret, men deres manglende fuldstændighed er fortsat et stort problem. En fælles unik identifikator vil kunne forbedre TED-databasens anvendelighed med hensyn til overvågning. Vi konstaterede også, at ikke alle relevante data indsamles. Eftersom de ordregivende myndigheder alene er ansvarlige for at indtaste TED-data, er det endnu vigtigere, at de forpligter sig til og sørger for, at udbudsdataene er fuldstændige og nøjagtige. Dette bør fremmes og overvåges nøje (jf. punkt [71-75](#)).

Anbefaling 2 - Afhjælpe udbudsdataenes mangler

Kommissionen bør:

- a) yderligere forbedre TED-dataenes pålidelighed og fuldstændighed, navnlig ved at fremme anvendelsen af valgfrie inputfelter og indbygget kontrol ved dataindtastningen
- b) indsamle yderligere relevante overvågningsdata fra supplerende kilder, som f.eks. dataområdet for offentlige udbud, med henblik på at levere overvågningsindikatorer (sådanne data bør omfatte unikke identifikatorer for leverandører, reelle ejere og ordregivende myndigheder samt, hvor det er relevant, oplysninger om klageprocedurer iværksat af afviste tilbudsgivere)
- c) anvende dataområdet for offentlige udbud til at overvåge kvaliteten af de data, som modtages via e-formularer og offentliggøres på TED
- d) kræve af medlemsstaterne, at de i deres overvågningsrapporter om offentlige udbud giver fuldstændige og nøjagtige data på en konsekvent måde.

Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2025

116 Kommissionens rapport om gennemførelsen af offentlige udbud indeholder kun en generel beskrivelse af situationen vedrørende offentlige udbud. Vi konstaterede også, at resultattavlen mangler visse værdifulde indikatorer (hovedsagelig fordi de ordregivende myndigheder ikke sender de underliggende data til offentliggørelse på TED), og at visse metodologiske aspekter ikke offentliggøres. Resultattavlen giver heller ikke mulighed for en egentlig tendensanalyse, og den mangler avancerede rapporteringsfunktioner (jf. punkt [68-70](#) og [76-81](#)).

Anbefaling 3 - Ajourføre Kommissionens værktøjer for bedre at kunne overvåge konkurrencen i offentlige udbud

Kommissionen bør:

- a) tilpasse resultattavlens anvendelsesområde til målene i direktiverne, navnlig ved at medtage yderligere indikatorer, f.eks. vedrørende grænseoverskridende og strategiske udbud
- b) vise de flerårige tendenser vedrørende konkurrencen inden for offentlige udbud på EU- og medlemsstatsplan og i de økonomiske sektorer
- c) rettidigt offentliggøre sine indikatordefinitioner og beregningsmetoder (og eventuelle ændringer heraf)
- d) indføre avancerede rapporteringsfunktioner, der giver mulighed for yderligere udforskning af udbudsdataene
- e) fremlægge oplysninger om klageprocedurer iværksat af afviste tilbudsgivere
- f) medtage oplysninger i sin rapportering om konkurrencen i medlemsstaterne, regionerne og de økonomiske sektorer på grundlag af nøgleresultatindikatorer
- g) udforske nye måder at overvåge de offentlige indkøbspriser i EU og dets medlemsstater.

Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2025

117 Vi konkluderer, at Kommissionen hidtil ikke i tilstrækkelig grad har taget hensyn til det faldende konkurrenceniveau inden for offentlige udbud. Siden vedtagelsen af 2014-direktiverne har Kommissionens primære fokus været på gennemførelsen af dem i national ret og på overholdelsen af reglerne, men ikke på systematisk overvågning af de offentlige udbuds præstation ved hjælp af de tilgængelige data. Derfor er de grundlæggende årsager til den ringe præstation ikke blevet identificeret eller håndteret systematisk. Kommissionen har i overensstemmelse med sin 2017-strategi iværksat en række foranstaltninger for at hjælpe medlemsstaterne med at opnå bedre resultater i deres offentlige udbud, men for få af disse foranstaltninger adresserer det faldende konkurrenceniveau. Kommissionen var lang tid om at gennemføre sin 2017-strategi og har først for nylig iværksat betydelige tiltag. Kommissionen har heller ikke benyttet processen for det europæiske semester effektivt nok til at øge bevidstheden om det faldende konkurrenceniveau (jf. punkt [83-89](#) og [103](#)).

118 På medlemsstatsniveau fandt vi kun få initiativer til at identificere de grundlæggende årsager til den begrænsede konkurrence inden for offentlige udbud. Medlemsstaterne har desuden hovedsageligt fokuseret på overholdelse af udbudsreglerne snarere end på præstation. De ordregivende myndigheder opfattede ikke udformningen af de offentlige udbud og dens indvirkning på konkurrencen som et problem, så længe de relevante regler var overholdt.

119 Vores revisionsarbejde afslørede vigtige faktorer, der ligger til grund for faldet i konkurrenceniveauet, bl.a. markedskoncentrationen og det forhold, at offentlige udbud ikke er så attraktive for virksomhederne, f.eks. på grund af udbuddenes varighed, alt for restriktive udvælgelseskriterier, tekniske krav og utilstrækkelig administrativ kapacitet. Der er behov for yderligere tilbunds gående analyse (jf. punkt [90-100](#)).

120 Kommissionens indsats med hensyn til koordinering og dialog var begrænset. Udveksling af bedste praksis og bredere anvendelse af individuelle løsninger kan føre til forenkling og forbedring af procedurerne og dermed til mere konkurrence inden for offentlige udbud i EU. I betragtning af sin kapacitet som tilsynsførende for offentlige udbud i EU kunne Kommissionen spille en stærkere koordinerende rolle (jf. punkt [101-107](#)).

Anbefaling 4 - Uddybe analysen af de grundlæggende årsager til den manglende konkurrence i offentlige udbud og fremsætte foranstaltninger til fjernelse af de vigtigste hindringer for konkurrencen, bl.a. fremme af bedste praksis

- a) På grundlag af resultaterne af vores revision og i samarbejde med medlemsstaterne bør Kommissionen uddybe analysen af de grundlæggende årsager til den svage konkurrence inden for offentlige udbud på EU- og medlemsstatsplan samt i regionerne og, hvor det er relevant, de økonomiske sektorer.
- b) Afhængig af resultatet af denne analyse bør Kommissionen fremsætte foranstaltninger til fjernelse af de vigtigste hindringer for konkurrencen i offentlige udbud ved at adressere de ordregivende myndigheders største bekymringer, såsom at:
 - mindske enhver unødvendig administrativ byrde

- fremme udviklingen af effektive udbudsprocedurer, navnlig hvad angår valg af udvælgelses- og tildelingskriterier
- styrke den administrative kapacitet
- fremme udveksling af bedste praksis
- lette grænseoverskridende udbud ved at centralisere medlemsstatsspecifikke oplysninger og udnytte kunstig intelligens til at overvinde sprogbarrierer
- gøre offentlige kontrakter mere attraktive for virksomhederne, navnlig SMV'er.

Dette kan tage form af en EU-dækkende handlingsplan.

Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2025

Vedtaget af Afdeling II, der ledes af Annemie Turtelboom, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 25. oktober 2023.

På Revisionsrettens vegne

Tony Murphy
Formand

Bilag

Bilag I - Resultattavlens indikatorer

Indikator (vægtede indikatorer indtil februar 2023)	Hvad den måler
Sammensat indikator	
Præstation i forbindelse med offentlige udbud	<p>Denne sammensatte indikator beregnes på grundlag af de 12 indikatorer, der er anført nedenfor. Den har til formål at give en samlet vurdering af situationen vedrørende offentlige udbud.</p> <p>Kommissionen ophørte med at offentliggøre denne sammensatte indikator og vægte de enkelte indikatorer i februar 2023.</p>
Trippelvægtede indikatorer	
1: Kun én tilbudsgiver	Andelen af tildelte kontrakter, hvor der kun var én tilbudsgiver.
2: Ingen indkaldelse af tilbud	Andelen af udbud, der blev forhandlet med en virksomhed, uden at der blev indkaldt tilbud.
3: Offentliggørelsesprocent	Værdien af de offentlige udbud, der bekendtgøres på TED, som en andel af det nationale BNP.
Enkeltvægtede indikatorer	
4: Samarbejdsbaserede udbud	Andelen af udbud med mere end én offentlig indkøber.
5: Tildelingskriterier	Andelen af udbud, der blev tildelt, udelukkende fordi de var det laveste tilbud.
6: Beslutningshastighed	Den gennemsnitlige varighed af beslutningstagningen.
En tredjedel vægtede indikatorer	
7: SMV-kontrahenter	Andelen af SMV-kontrahenter.
8: SMV-tilbud	Andelen af tilbud fra SMV'er.

9: Udbud opdelt i delkontrakter	Andelen af udbud opdelt i delkontrakter.
10: Manglende indkaldelse af tilbud	Andelen af kontrakter, der blev tildelt efter en indkaldelse af tilbud, hvis titel og betingelser var uklare.
11: Manglende registreringsnummer på sælger	Andelen af udbud, der ikke omfattede sælgerens registreringsnummer.
12: Manglende registreringsnummer på indkøber	Andelen af udbud, der ikke omfattede indkøberens registreringsnummer.

Kilde: Kommissionens [resultattavle](#) for det indre marked vedrørende offentlige udbud.

Bilag II - Dataanalysemetode

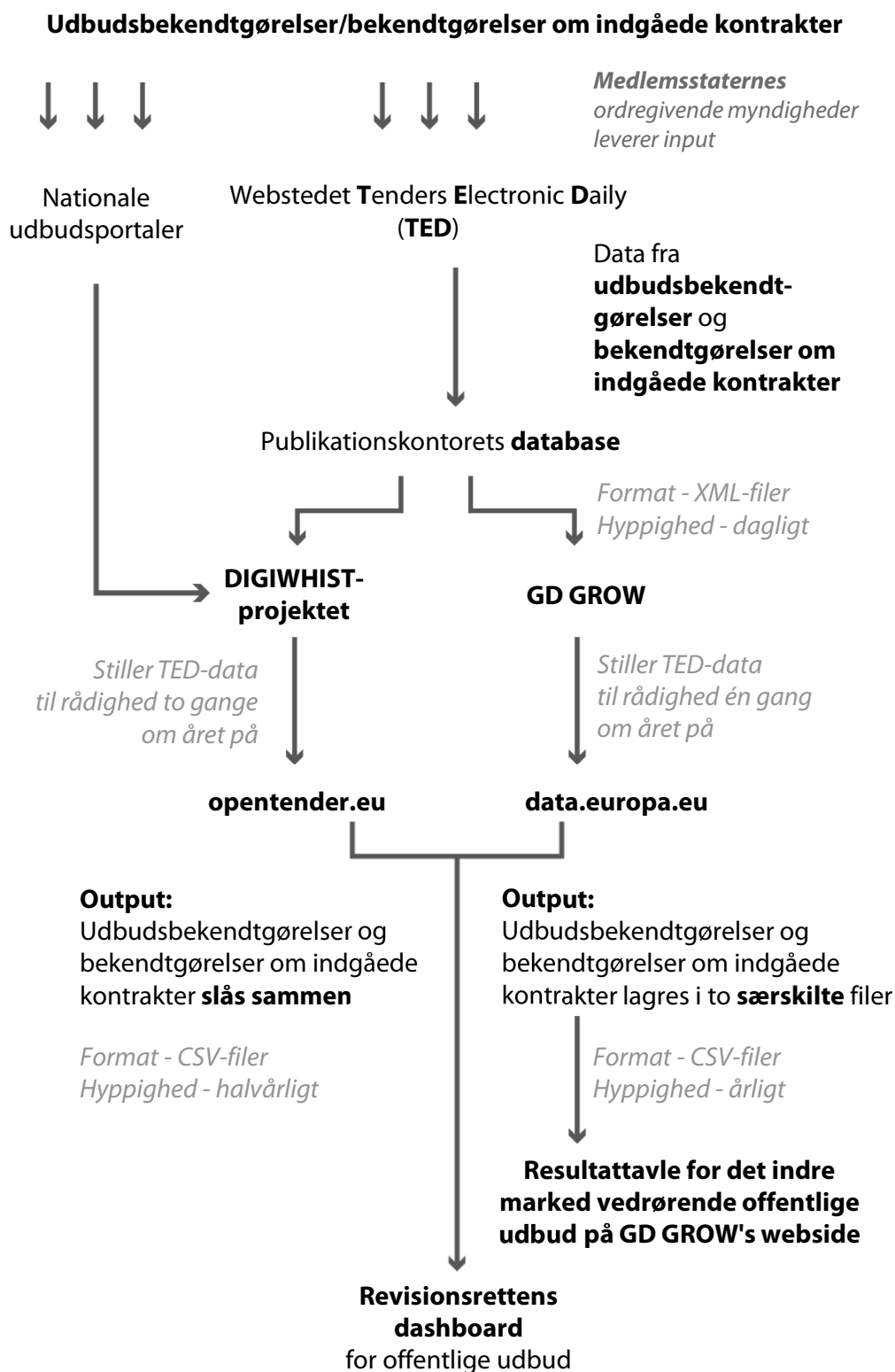
Datakilder

Vores analyse trækker på data fra to kilder: data.europa.eu og [Opentender.eu](https://opentender.eu). Begge websteder trækker på **Tender Electronic Daily (TED)**.

De ordregivende myndigheder skal på TED offentliggøre dataene for alle udbud over EU's tærskelværdier. Dataene indkodes enten direkte i TED eller i de nationale systemer, som herefter uploader dem automatisk til TED via deres grænseflader. TED-dataene stilles offentligt tilgængelige i XML-format på daglig basis. En gang om året offentliggør Kommissionen også TED-dataene i et mere brugervenligt format (CSV) på webstedet data.europa.eu i form af en CSV-fil om udbudsbekendtgørelser og en anden CSV-fil om bekendtgørelser om indgåede kontrakter. Kommissionen behandler og kontrollerer dataene forud for en sådan offentliggørelse og anvender dem dernæst til at beregne indikatorerne i sin **resultattavle for det indre marked** vedrørende offentlige udbud.

TED-dataene offentliggøres også to gange om året på webstedet [Opentender.eu](https://opentender.eu) i CSV-formatet, men dataene behandles anderledes end på data.europa.eu og dækker alle data fra og med 2011. [Opentender.eu](https://opentender.eu) er en brugervenlig platform, som interessenter kan bruge til at få adgang til oplysninger om offentlige udbud hidrørende fra TED og de nationale udbudsplatforme. Den blev leveret af **DIGIWHIST**-projektet (den digitale whistleblower) i 2018 - et projekt, der blev finansieret under EU's Horisont 2020-program og omfattede et konsortium af seks partnere fra fem medlemsstater med det mål at øge gennemsigtigheden og fair konkurrence i offentlige udbud i hele Europa. [Opentender.eu](https://opentender.eu) indeholder også et konsolideret datasæt, hvor udbudsbekendtgørelser og bekendtgørelser om indgåede kontrakter slås sammen (jf. *figur 14*).

Figur 14 - Datakilder for offentlige udbud i EU



Dataformater:

XML-filer (filformatet *extensible markup language*)

CSV-filer (filformatet *comma-separated value*)

Kilde: Revisionsretten.

Dataanalyse og beregnede indikatorer

Vores dataanalyse dækker **perioden 2011-2021**. Den blev gennemført på grundlag af **antallet af udbud** og ikke deres værdi, da der ofte mangler data om kontraktværdier i TED.

Vi genberegne de indikatorer, der anvendes i resultattavlen, men beregnede også **yderligere indikatorer**. Alle indikatorerne er tilgængelige for hver af de **27 medlemsstater**.

Først beregnede vi fem indikatorer vedrørende **udbudspraksis**:

- Ingen indkaldelse af tilbud eller direkte kontrakttildeling: procentdel af udbud forhandlet med en økonomisk aktør uden indkaldelse af tilbud. Denne procentdel måler andelen af udbud, hvor der enten ikke er konkurrence (direkte kontrakttildeling til en forudbestemt økonomisk aktør), eller hvor konkurrencen er begrænset (udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse).
- Beslutningsperiodens varighed: det gennemsnitlige antal dage mellem fristen for modtagelse af tilbud og datoen for tildeling af kontrakten. Ualmindeligt lange eller korte beslutningsperioder kan tyde på potentielle konkurrenceproblemer i udbudsprocessen.
- Tildelingskriterier: andelen af kontrakter, der er tildelt udelukkende ud fra priskriterier (billigste tilbud). For stort fokus på prisen kan være tegn på, at der kunne have været anvendt bedre kriterier, og at der således kunne have været foretaget et bedre køb. På den anden side kan subjektive kvalitetskriterier misbruges til at favorisere en forudbestemt vinder.
- Varigheden af annonceringsperioden: det gennemsnitlige antal dage mellem offentliggørelsen af udbudsbekendtgørelsen og fristen for modtagelse af tilbud. En for kort annonceringsperiode kan afholde tilbudsgivere fra at udarbejde et tilbud, alt imens indkøberen på forhånd meddeler den favoriserede tilbudsgiver uformelt om muligheden. Annonceringsperioden kan også være for langvarig på grund af lovgivningsmæssige udfordringer, hvilket desuden kan være tegn på, at der er risiko for korrupsion.
- Ikkeoffentlige udbud: andelen af tildelte kontrakter, hvor udbuddet ikke blev offentliggjort.

De to sidste indikatorer ovenfor er ikke tilgængelige i resultattavlen.

Derefter beregnede vi **fem indikatorer** til måling af **konkurrenceniveauet** inden for offentlige udbud ("konkurrenceindikatorer"):

- Kun én tilbudsgiver: andelen af udbud, hvor der kun var én tilbudsgiver.
- Antal tilbudsgivere: gennemsnitligt antal tilbudsgivere pr. delkontrakt.
- Lokal leverandør: andel af vindende tilbudsgivere, der var registreret i samme NUTS2-region som den ordregivende myndighed.
- Ny markedsadgang: andel af leverandører, der var nye aktører i et givet år, på et givet marked eller i en given region.
- Markedskoncentration: andel af en tilbudsgivers samlede kontraktværdi ud af de samlede kontraktværdier på et givet marked, på et givet sted og i et givet år.

Indikatoren "kun én tilbudsgiver" er den eneste af de ovenfor anførte, som findes i resultattavlen.

I vores analyse medtog vi også offentlige kontrakter tildelt gennem udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse, såfremt de var indkodet i TED. Dette er kontrakter, der i henhold til direktiverne kan tildeles direkte efter forhandling (f.eks. i tilfælde af monopoler). Denne tilgang adskiller sig fra tilgangen til indikatorer i Kommissionens resultattavle.

Værdierne for indikatoren "**kun én tilbudsgiver**" blev beregnet på **regionalt niveau (NUTS2)** for **ti økonomiske sektorer**: bygge- og anlægsvirksomhed, energi, ingeniørvirksomhed, finansielle tjenesteydelser, sundhedstjenester, medicinsk udstyr, reparationer, kloakvæsen, transportudstyr og transporttjenester. Dette informationsniveau findes ikke i resultattavlen.

Databehandling

Der blev udført flere databehandlingskridt vedrørende TED-data for at muliggøre beregningen af sådanne indikatorer. Det gjaldt navnlig:

- Udbuddenes anvendelsesområde: Indikatorerne omfatter ikke koncessionskontrakter, udbud om sociale tjenester og forsvarskontrakter, da de oprindeligt ikke var dækket af direktiverne. I forbindelse med rammeaftaler medtoges kun data om tildelinger foretaget i anden fase.

- Datarensning: Består i standardisering af navne, udbudstyper og adresser, gruppering af offentliggørelser vedrørende samme udbud, valutaomregning og fjernelse af afvigende værdier. Manglende eller abnorme kontraktværdier erstattes af en gennemsnitlig kontraktværdi.

Statistiske modeller

Vi anvendte også to forskellige statistiske modeller til at analysere vores datasæt til følgende to formål, dvs. til at vurdere, om:

- **ikrafttrædelsen af 2014-reformen af direktiverne** havde haft en indvirkning på indikatorerne til måling af konkurrenceniveauet ("**direktivvurdering**")
- der var en **sammenhæng** mellem niveauet for "**kun én tilbudsgiver**" og indikatorerne vedrørende **udbudspraksis** ("**politisk scenarie**").

Detaljeret metodologisk notat

Et detaljeret metodologisk notat vedrørende vores dataanalyse kan tilgås fra Revisionsrettens dashboard for offentlige udbud

https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

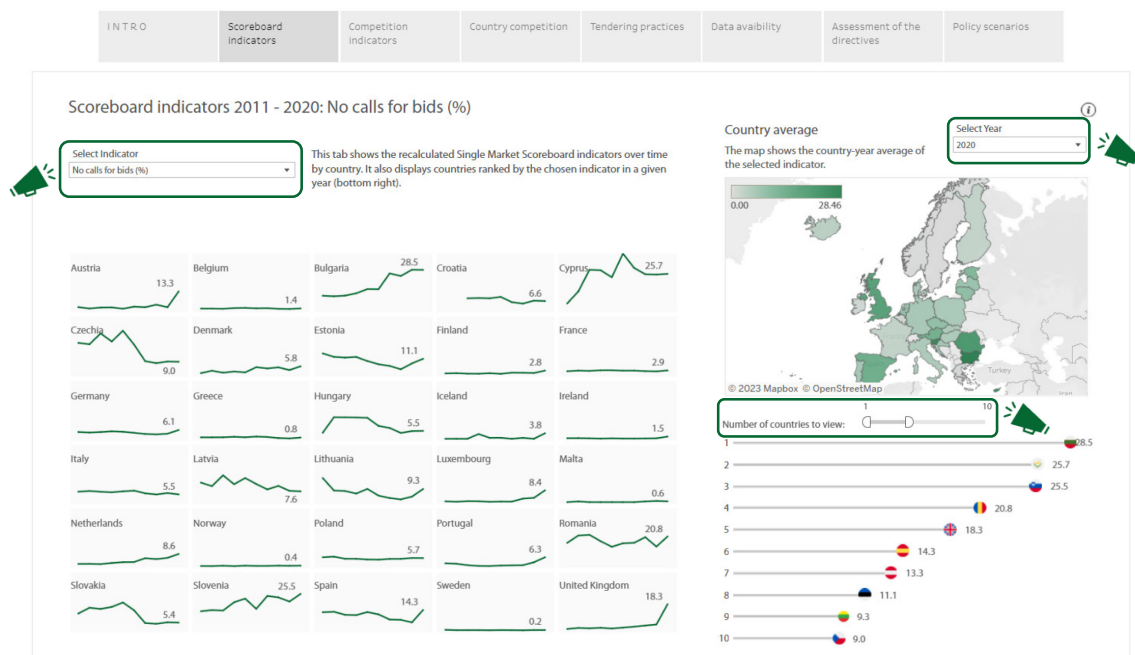
Bilag III - Revisionsrettens dashboard for offentlige udbud - Brugervejledning

Vi oprettede i forbindelse med denne revision et **dashboard**, som giver mulighed for **interaktivt at udforske** vores datasæt og visualisere tendenser.

Dashboardet er inddelt i **otte faner**:

- **"Introduction" (introduktion)**: indgangssiden for Revisionsrettens dashboard med en kort beskrivelse af dens formål.
- **"Scoreboard indicators" (resultattavlens indikatorer)**: genberegning af resultattavlens indikatorer for perioden 2011-2020 baseret på åbne TED-data, som findes på data.europa.eu. Udviklingen i disse indikatorer i perioden 2011-2020 kan også ses (jf. [figur 15](#)).

Figur 15 - Resultattavlens indikatorer



Kilde: Revisionsrettens dashboard.

- **"Competition indicators" (konkurrenceindikatorer)**: indikatorer, der måler konkurrencen inden for offentlige udbud, baseret på data fra Opentender.eu fra perioden 2011-2021.
- **"Country competition" (landekonkurrence)**: detaljeret analyse af data vedrørende indikatorene "kun én tilbudsgiver", baseret på åbne data fra Opentender.eu fra perioden 2011-2021.

- **"Tendering practices" (udbudspraksis)**: indikatorer til måling af praksis for offentlige udbud baseret på data fra Opentender.eu fra perioden 2011-2021.
- **"Data availability" (datatilgængelighed)**: detaljeret analyse af data vedrørende manglende oplysninger.
- **"Directive assessment" (direktivvurdering)**: en statistisk model, der dokumenterer direktivernes indvirkning på visse indikatorer.
- **"Policy scenarios" (politiske scenarier)**: en statistisk model, der forudser, hvilken effekt ændringer i udbudspraksis har på indikatoren "kun én tilbudsgiver".

Under fanen **"Scoreboard indicators" (resultattavlens indikatorer)** giver funktionen **"Select Indicator" (vælg indikator)** mulighed for at vælge en af følgende 12 indikatorer: kun én tilbudsgiver, ingen indkaldelse af tilbud, offentliggørelsesprocent, samarbejdsbaserede udbud, tildelingskriterier, beslutningshastighed, SMV-kontrahenter, SMV-tilbud, udbud opdelt i delkontrakter, manglende indkaldelse af tilbud, manglende registreringsnummer på sælger, manglende registreringsnummer på indkøber samt den sammensatte score, som plejede at blive vist i resultattavlen med et trefarvet lys.

Funktionen **"Select year" (vælg år)** gør det muligt at vælge et bestemt år, der viser værdien af den indikator, der er valgt for et bestemt land på kortet. Når musen flyttes over kortet, vises landenes navne og indikatorværdien for det valgte felt.

Funktionen **"Number of countries to view" (antal lande, der skal vises)** gør det muligt at vælge det antal lande, der skal vises i landenes rangorden. Når musen flyttes hen over flagene, vises landenes navne.

Revisionsrettens dashboard er offentligt tilgængeligt på

https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

Forkortelser

BNP: Bruttonationalprodukt

EORI: Registrerings- og identifikationsnummer for økonomiske aktører

ESPD: Det fælles europæiske udbudsdokument

GD GROW: Generaldirektoratet for det Indre Marked, Erhvervs politik, Iværksætteri og SMV'er

NUTS: Nomenklatur for statistiske regionale enheder

SMV'er: Små og mellemstore virksomheder

TED: Tender Electronic Daily

Glossar

Bruttonationalprodukt: Et standardmål for et lands velstand, baseret på den samlede værdi af varer og tjenesteydelser produceret i landet (normalt i løbet af et år).

Data: Sæt af værdier for kvalitative eller kvantitative variabler såsom fakta eller målinger, hvoraf der kan genereres oplysninger.

Database: Struktureret datasæt, som er lagret elektronisk og kan bruges til søgning og udtræk.

Dataområdet for offentlige udbud: Planlagt system i Den Europæiske Union (EU), der har til formål at forbinde forskellige databaser med oplysninger om offentlige udbud, herunder TED-data (Tenders Electronic Daily) og nationale udbudsdata.

Datasæt: Organiseret samling af data.

Dataanalyse: Indsamling, modellering og undersøgelse af data med henblik på at uddrage viden, der kan understøtte beslutningstagning.

Det europæiske semester: En årlig cyklus, der danner ramme om koordineringen af de økonomiske politikker i EU-medlemsstaterne og overvågningen af fremskridt.

Det fælles europæiske udbudsdokument: Standardformular, hvor tilbudsgivere erklærer, at de opfylder kravene for deltagelse i et offentligt udbud i EU.

Det indre marked: Handelsblok baseret på fri bevægelighed for varer, kapital, tjenesteydelser og personer, og som omfatter økonomierne i de 27 EU-medlemsstater samt Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz.

Effektivitet: Det omfang, i hvilket de forfulgte mål nås ved hjælp af de gennemførte aktiviteter.

e-formularer: Sæt af digitale EU-standardformularer til offentliggørelse af udbudsbekendtgørelser, bekendtgørelser om indgåede kontrakter og andre udbudsoplysninger.

Gennemførelsesregler: Detaljerede regler med vejledning om, hvordan en retsakt skal anvendes.

Genopretnings- og resiliensfaciliteten: EU's finansielle støttemekanisme, der har til formål at afbøde de økonomiske og sociale virkninger af covid-19-pandemien og stimulere genopretningen samt at tackle de udfordringer, der følger med en grønnere og mere digital fremtid.

Grænseoverskridende udbud: Udbud, hvor den vindende tilbudsgivers hjemland er forskelligt fra indkøberens hjemland.

Horisont 2020: EU's finansieringsprogram for forskning og innovation for perioden 2014-2020.

Indikator: Oplysning, som anvendes til at måle eller vurdere et aspekt vedrørende præstation.

Korruption: Misbrug af offentlig, forretningsmæssig eller personlig magt med henblik på ulovlig vinding.

Landespecifik henstilling: Årlig vejledning, som Kommissionen i forbindelse med det europæiske semester udsender til de enkelte medlemsstater om deres makroøkonomiske politikker, budgetpolitikker og strukturpolitikker.

NUTS: System, der klassificerer EU's regioner i tre grupper efter befolkningsstørrelse, til statistiske formål og regional politikudformning.

Offentligt udbud: En proces, hvor et offentligt organ eller en anden myndighed foretager indkøb af varer, bygge- og anlægsarbejder eller tjenesteydelser ved hjælp af åbne og konkurrencebaserede procedurer for at opnå kvalitet og valuta for pengene.

Offentligt udbud: Udbud, hvor alle potentielle tilbudsgivere kan deltage.

Ordregivende myndigheder: Offentlige enheder eller organisationer, der er ansvarlige for tildeling af kontrakter om varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejder.

Overvågning: Systematisk overvågning og kontrol af fremskridt hen imod opfyldelsen af et mål, bl.a. ved hjælp af indikatorer.

Produktivitet: Det optimale forhold mellem de anvendte ressourcer, de gennemførte aktiviteter og de mål, der nås.

Præstation: Et mål for, hvor godt et EU-finansieret tiltag, projekt eller program har opfyldt sine mål og givet valuta for pengene.

Rammeaftale: Bred aftale, under hvilken der kan indgås mere specifikke kontrakter.

Resultat: En umiddelbar eller langsigtet tilsigtet eller utilsigtet ændring, som skyldes et projekt, såsom de fordele, der opstår ved en bedre uddannet arbejdsstyrke.

Små og mellemstore virksomheder: En størrelsesbetegnelse for virksomheder og andre organisationer, baseret på antallet af ansatte og bestemte finansielle kriterier. Små virksomheder har under 50 ansatte og en årlig omsætning eller en samlet årlig balance på højst 10 millioner euro. Mellemstore virksomheder har under 250 ansatte og en årlig omsætning på højst 50 millioner euro eller en samlet årlig balance på højst 43 millioner euro.

Svig: Forsætlig og ulovlig brug af vildledning med henblik på at opnå materielle fordele ved at fratage en anden part ejendom eller penge.

Tenders Electronic Daily (TED): Onlineudgaven af det europæiske officielle tidende om offentlige udbud og en onlineplatform, der indeholder alle aktive bekendtgørelser offentliggjort i "Tillægget til EU-Tidende" om muligheder forbundet med offentlige udbud i hele EU.

Udbud med forhandling: Udbud med et begrænset antal tilbudsgivere, hvori indkøberen kan forhandle kontraktvilkårene.

Økonomisk aktør: Enkeltperson eller enhed, der leverer et produkt eller en tjenesteydelse mod betaling.

Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/SR-2023-28>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/SR-2023-28>

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling II - Investering i samhørighed, vækst og inklusion, der ledes af Annemie Turtelboom, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev udført under ledelse af Helga Berger, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Silvia Janik og attaché Franz Ebermann, ledende administrator Friedemann Zippel, opgaveansvarlig Julia Pilarczyk samt revisorerne Christophe Grosnickel, Mihaela Pavel og Ioanna Topa. Ioannis Hartoutsios ydede IT-revisionsstøtte. Lukasz Kolodziej ydede støtte til dataanalysen og dashboardet. Marika Meisenzahl og Agnese Balode ydede støtte inden for grafisk design.



Fra venstre til højre: Ioannis Hartoutsios, Silvia Janik, Friedemann Zippel, Helga Berger, Franz Ebermann, Marika Meisenzahl, Christophe Grosnickel.

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2023

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og eventuelle ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Figur 1, 5 og 9 - ikoner: Disse figurer er udformet ved anvendelse af ressourcer fra [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Alle rettigheder forbeholdes.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

HTML	ISBN 978-92-849-1242-1	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/481517	QJ-AB-23-027-DA-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1239-1	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/270064	QJ-AB-23-027-DA-N

Offentlige udbud er et centralt element i EU's indre marked. De hjælper medlemsstaternes myndigheder til at få mest valuta for pengene, når de indkøber bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser, idet de får mulighed for at udvælge de virksomheder, der klarer sig bedst. Dette bidrager til at gøre markederne konkurrencedygtige og beskytter offentlighedens interesser. Vi konstaterede, at konkurrencen inden for offentlige udbud er blevet svækket i det seneste årti, og at der ikke er tegn på, at 2014-reformen af EU-direktiverne har medvirket til at vende kursen. Generelt mangler der bevidsthed om konkurrenceaspektet i offentlige udbud. De tilgængelige data bliver ikke brugt systematisk til at identificere de grundlæggende årsager til den svækkede konkurrence, og der træffes kun spredte foranstaltninger til at mindske hindringer for den. Vi konkluderer, at de centrale mål i forbindelse med EU's 2014-reform til sikring af konkurrencen, såsom forenkling af udbudsprocedurerne og forkortelse af de offentlige udbuds varighed, ikke er blevet opfyldt, og at nogle af målene endda har mindsket konkurrencen. Vi anbefaler, at Kommissionen præciserer og prioriterer målene for offentlige udbud, udfylder hullerne i de indsamlede data om offentlige udbud, forbedrer sine overvågningsværktøjer for at muliggøre bedre analyser, uddyber analysen af de grundlæggende årsager til den manglende konkurrence og fremlægger en handlingsplan for fjernelse af de vigtigste hindringer for konkurrencen i offentlige udbud.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors