

Speciaal verslag

De EU-instellingen kunnen meer doen om de toegang tot hun overheidsopdrachten te vergemakkelijken



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5113-8	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/99426	QJ-AB-16-015-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-5125-1	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/605434	QJ-AB-16-015-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5085-8	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/509385	QJ-AB-16-015-NL-E

© Europese Unie, 2016

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag**De EU-instellingen kunnen
meer doen om de toegang
tot hun overheidsopdrachten
te vergemakkelijken**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Dit verslag werd opgesteld door controlekamer IV, die onder leiding staat van ERK-lid Baudilio Tomé Muguruza en gespecialiseerd is in het controleren van ontvangsten, onderzoek en intern beleid, financieel en economisch bestuur, en instellingen en organen van de Europese Unie. De controle werd geleid door ERK-lid Alex Brenninkmeijer, ondersteund door zijn kabinetschef Antonius Moonen, en Raphael Debets, attaché; Paul Stafford, hoofdmanager; Peter Schönberger, taakleider; Tomasz Kapera en Jurgen Manjé, controleurs.



Van links naar rechts: A. Moonen, J. Manjé, P. Stafford, A. Brenninkmeijer, T. Kapera, P. Schönberger, R. Debets.

Paragraaf

Woordenlijst

Afkortingen

I-IX Samenvatting

1-6 Inleiding

4-5 **Het kader voor openbare aanbestedingen door de EU-instellingen**

6 **Aanbestedingsprocedures: hoe werken ze?**

7-13 Reikwijdte en aanpak van de controle

7-11 **Reikwijdte van de controle**

12-13 **Aanpak van de controle**

14-99 Opmerkingen

14-25 **Deel I — De EU-instellingen slagen erin het aantal ernstige fouten in hun aanbestedingsprocedures laag te houden, maar de deelname aan dergelijke procedures wordt niet systematisch gemonitord**

15-17 **Anders dan het geval is op gebieden onder gedeeld beheer met de lidstaten, worden er in verband met aanbesteding door de EU-instellingen weinig ernstige fouten of onregelmatigheden gerapporteerd**

18-22 **De EU-instellingen beschikken over robuuste systemen en capabel personeel om het risico op fouten en onregelmatigheden onder controle te houden**

23-25 **De meeste EU-instellingen meten de participatiegraad bij hun aanbestedingsprocedures niet systematisch**

26-55 **Deel II — De regels die moeten worden gevolgd en de procedurele keuzes die worden gemaakt aan het begin van het aanbestedingsproces zijn onvoldoende gericht op het doen toenemen van het aantal deelnemers**

26-35 **Toen de EU-instellingen hun aanbestedingsregels in 2015 herzagen, hebben zij er niet voor gezorgd dat aanbestedingen gemakkelijker toegankelijk werden door de regels te vereenvoudigen en grijze gebieden zo veel mogelijk te verduidelijken**

36-55 **Niet alle procedurele keuzes bevorderden een zo ruim mogelijke mededinging**

- 56-88 **Deel III — Onnodige obstakels maken potentiële inschrijvers die willen zoeken naar aanbestedingen van de EU-instellingen en daaraan willen deelnemen, het leven moeilijk**
- 58-68 De zichtbaarheid van de aanbestedingsactiviteiten van EU-instellingen op internet is slecht
- 69-75 Bij e-toegang tot aanbestedingen en e-inschrijving werpen de EU-instellingen onnodige obstakels op voor marktdeelnemers door niet snel gebruik te maken van geharmoniseerde oplossingen
- 76-88 Voor marktdeelnemers die menen dat zij oneerlijk zijn behandeld, zijn een snelle behandeling van hun klachten en schadevergoeding moeilijk te verkrijgen
- 89-99 **Deel IV — Er wordt niet systematisch gezorgd voor transparantie van resultaten en wederzijds leren**
- 89-97 Informatie over de uitkomst van aanbestedingsactiviteiten van de EU-instellingen is niet toegankelijk op een wijze die doeltreffende monitoring door de kwijtingverlenende autoriteit en het grote publiek mogelijk maakt
- 98-99 De mogelijkheden om te leren van beste praktijken worden niet ten volle benut

100-109 **Conclusies en aanbevelingen**

Bijlage I — De gebruikers van TED eTendering (april 2016)

Bijlage II — Samenvatting van de enquêteresultaten

Antwoorden van het Europees Parlement,

Antwoorden van de Raad van de Europese Unie,

Antwoorden van de Commissie, waaronder de antwoorden van OLAF en het Publicatiebureau van de Europese Unie,

Antwoorden van de Europese Centrale Bank,

Antwoorden van de Europese Ombudsman

Aanbestedingsprocedures: een overzicht van de aanbestedingsprocedures wordt gegeven in **tekstvak 1**.

Betrouwbaarheidsverklaring: jaarlijkse financiële en nalevingsgerichte controle waarbij de Europese Rekenkamer de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EU en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij controleert (soms ook DAS genoemd, naar de Franse term „déclaration d’assurance”).

Contractant: een **marktdeelnemer** aan wie een opdracht is gegund.

E-inschrijving: elektronische inschrijving door marktdeelnemers bij het beantwoorden van een uitnodiging tot inschrijving.

E-kennisgeving: elektronische publicatie van aankondigingen van openbare aanbestedingen met een hyperlink naar een platform voor e-toegang tot aanbestedingen.

Elektronische aanbesteding (e-aanbesteding): het gebruik van elektronische communicatie en de elektronische verwerking van transacties door organisaties in de openbare sector bij de aankoop van goederen en diensten of bij de aanbesteding van publieke werken.

E-toegang tot aanbestedingen: platform voor de publicatie van aanbestedingsdocumentatie, zoals de beschrijving van de opdracht, op internet en voor de elektronische communicatie tussen de inschrijvers en de aanbestedende organisatie.

EU-agentschappen en andere EU-organen: van EU-instellingen gescheiden organen — afzonderlijke juridische entiteiten die zijn opgericht om specifieke taken te verrichten krachtens EU-recht. In totaal bestaat er 52 agentschappen en andere EU-organen.

Financieel Reglement van de EU: beschrijft de beginselen en procedures die van toepassing zijn op de vaststelling en tenuitvoerlegging van de EU-begroting en de controle van de financiën van de Europese Unie.

Inschrijver: een **marktdeelnemer** die een **inschrijving** heeft ingediend.

Inschrijving: de offerte die is ingediend door een **marktdeelnemer**.

Instellingen van de Europese Unie: in artikel 13 van het VEU worden de instellingen van de Europese Unie opgenoemd: het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Europese Commissie, het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Europese Centrale Bank en de Rekenkamer. Daarnaast noemen de EU-Verdragen een aantal andere organen die een speciale rol spelen, zoals de Europese Dienst voor extern optreden en de Europese Investeringsbank.

Kaderovereenkomst: wordt gesloten met één of meer marktdeelnemers om de basisvoorwaarden vast te leggen voor een reeks overeenkomsten die gedurende een bepaalde periode (normaliter vier jaar) zullen worden gesloten.

Kmo's: kleine en middelgrote ondernemingen worden gedefinieerd in **Aanbeveling** 2003/361 van de Commissie. Bij middelgrote ondernemingen zijn minder dan 250 personen werkzaam en is de jaaromzet maximaal 50 miljoen euro of het jaarlijkse balanstotaal maximaal 43 miljoen euro. Bij kleine ondernemingen zijn minder dan 50 personen werkzaam en is de jaaromzet of het jaarlijkse balanstotaal maximaal 10 miljoen euro.

Marktdeelnemer: elke natuurlijke of rechtspersoon die of elk openbaar lichaam of elk consortium van deze personen en/of lichamen dat de uitvoering van werken, de levering van producten of de verrichting van diensten aanbiedt.

Nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS): één enkel coherent systeem om het grondgebied van de EU op te delen; ingesteld om regionale statistieken voor de EU op te stellen.

OLAF: Europees Bureau voor fraudebestrijding (onderdeel van de Europese Commissie); het onderzoekt fraude tegen de EU-begroting, corruptie en ernstig wangedrag binnen de Europese instellingen, en ontwikkelt fraudebestrijdingsbeleid voor de Europese Commissie.

Openbare aanbesteding: de aankoop van werken, goederen en diensten door overheidsinstanties en -organen op lokaal, regionaal, nationaal of EU-niveau.

Publicatiebureau: interinstitutioneel bureau met als taak om de publicaties van de instellingen van de Europese Unie, waaronder **TED**, uit te brengen.

Richtlijnen inzake de plaatsing van overheidsopdrachten: leggen gemeenschappelijke regels vast waaraan de aanbestedende diensten in de EU-lidstaten zich moeten houden indien een bepaalde drempelwaarde wordt overschreden. De EU-instellingen hebben eigen regels vastgesteld, die grotendeels overeenstemmen met de richtlijnen maar niet alle bepalingen ervan omvatten.

Systeem voor financiële transparantie (SFT): door de Commissie beheerde, publiek toegankelijke onlinedatabase met de ontvangers van EU-financiering die de Commissie rechtstreeks betaalt.

TED eTendering: platform voor **e-toegang tot aanbestedingen** van het **Publicatiebureau** waar aanbestedende diensten elektronisch aanbestedingsstukken kunnen publiceren en vragen van **inschrijvers** kunnen beantwoorden.

TED: TED (Tenders Electronic Daily) is de onlineversie van het „supplement op het Publicatieblad” van de EU met betrekking tot Europese **openbare aanbesteding**.

Uitvoeringsvoorschriften (UV): aanvulling op het **Financieel Reglement van de EU** met meer gedetailleerde regels.

- CPO:** Centraal Bureau voor Aanschaffingen (Central Procurement Office, ECB)
- CPV:** gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten (Common Procurement Vocabulary)
- DAS:** betrouwbaarheidsverklaring (Déclaration d'assurance)
- DG Begroting:** directoraat-generaal Begroting (Europese Commissie)
- DG Belastingen en Douane-unie:** directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie (Europese Commissie)
- DG COMM:** directoraat-generaal Communicatie (Europees Parlement)
- DG Communicatie:** directoraat-generaal Communicatie (Europese Commissie)
- DG FINS:** directoraat-generaal Financiën (Europees Parlement)
- DG INLO:** directoraat-generaal Infrastructuur en Logistiek (Europees Parlement)
- DG Onderzoek en Innovatie:** directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie (Europese Commissie)
- DG Informatica:** directoraat-generaal Informatica (Europese Commissie)
- DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf:** directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf (Europese Commissie)
- ECB:** Europese Centrale Bank
- EuropeAid:** directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling (DG DEVCO)
- JRC:** Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (Europese Commissie)
- Kmo's:** kleine en middelgrote ondernemingen
- NUTS:** nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek
- OIB:** Bureau voor infrastructuur en logistiek, Brussel (Europese Commissie)
- OIL:** Bureau voor infrastructuur en logistiek, Luxemburg (Europese Commissie)
- OLAF:** Europees Bureau voor fraudebestrijding
- PB:** Publicatieblad van de Europese Unie
- TED:** Tenders Electronic Daily
- TEU:** Verdrag betreffende de Europese Unie
- UV:** uitvoeringsvoorschriften bij het Financieel Reglement van de EU
- VWEU:** Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

I De plaatsing van overheidsopdrachten ofwel openbare aanbesteding is een belangrijk element van de nationale economieën in de EU. Ongeveer één vijfde van het bbp van de EU wordt jaarlijks uitgegeven door overheidsinstanties voor de verkrijging van werken, goederen en diensten. De Rekenkamer heeft onlangs Speciaal verslag nr. 10/15 gepubliceerd, dat ging over aanbesteding door de lidstaten op het gebied van cohesie-uitgaven die werden gefinancierd uit de EU-begroting. In dit verslag wordt gekeken naar de aanbestedingen door de vier grootste EU-instellingen, die in 2014 een gezamenlijke waarde hadden van ongeveer 4 miljard euro.

II De EU-aanbestedingswetgeving speelt een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de interne markt en de waarborging van een efficiënte en doeltreffende besteding van openbare middelen. Terwijl de EU-richtlijnen inzake de plaatsing van overheidsopdrachten van toepassing zijn op de aanbestedingsactiviteiten van de lidstaten, met inbegrip van de cohesie-uitgaven, hebben de instellingen hun eigen aanbestedingsregels. Deze regels stemmen grotendeels overeen met de richtlijnen, maar er is een aantal significante verschillen die de Rekenkamer ongerechtvaardigd acht.

III De EU-instellingen moeten opdrachten met een zo ruim mogelijke uitnodiging tot inschrijving beginnen om zoveel mogelijk mededinging te bewerkstelligen. In onze controle onderzochten we in welke mate de EU-instellingen de toegang tot hun overheidsopdrachten vergemakkelijken.

IV We constateerden dat de beheers- en controleregelingen van de EU-instellingen robuust zijn en in het algemeen het risico beperken op fouten die anders de mogelijkheden van marktdeelnemers om deel te nemen en hun eerlijke behandeling negatief zouden beïnvloeden. De meeste EU-instellingen monitoren de participatiegraad echter niet systematisch.

V In 2014 stelden het Europees Parlement en de Raad herziene richtlijnen vast om aanbesteding gemakkelijker te maken en de administratieve lasten te verlichten, met name om de deelname van kleine en middelgrote ondernemingen te bevorderen. Wij constateerden echter dat de EU-instellingen, toen zij hun eigen aanbestedingsregels in 2015 herzagen, de toegang niet vergemakkelikten door regels zoveel mogelijk te vereenvoudigen en grijze gebieden zoveel mogelijk te verduidelijken.

VI Niet alle procedurele keuzes bevorderden een zo ruim mogelijke mededinging. Bij de meeste EU-instellingen bestond niet het beleid om voorafgaand aan de start van de formele aanbestedingsprocedure een marktconsultatie te houden. Verder hadden opdrachten vaker in percelen kunnen worden verdeeld om deelname te stimuleren, hetgeen een positief effect zou hebben gehad wat de toegang van marktdeelnemers zoals kmo's betreft.

VII

Onnodige obstakels maken potentiële inschrijvers die willen zoeken naar aanbestedingen van de EU-instellingen, het leven moeilijk. De zichtbaarheid van de aanbestedingen van EU-instellingen op internet is slecht. De beschikbare informatie is gefragmenteerd en verspreid over veel verschillende websites. De zoekfunctie van TED (Tenders Electronic Daily) leverde niet altijd bevredigende resultaten op. Instrumenten die elektronische inschrijving mogelijk maken, zijn nog niet breed en op geharmoniseerde wijze in gebruik genomen.

VIII

Marktdeelnemers die menen dat zij oneerlijk zijn behandeld, vinden het moeilijk een snelle behandeling van hun klachten en schadevergoeding te verkrijgen. Informatie over de uitkomst van aanbestedingsactiviteiten van de EU-instellingen is niet toegankelijk op een wijze die doeltreffende monitoring door het publiek mogelijk maakt.

IX

De Rekenkamer concludeert dat de EU-instellingen meer kunnen doen om de toegang tot hun overheidsopdrachten gemakkelijker te maken en doet dus de volgende aanbevelingen, opdat zij een beleid vaststellen om een ruimere participatie systematisch te bevorderen.

- a) Om het monitoren van de toegankelijkheid van hun aanbestedingsactiviteiten te vergemakkelijken moeten alle EU-instellingen gegevens verzamelen en analyseren over zowel het eerste aantal verzoeken tot deelname en ontvangen offertes als het aantal offertes dat in aanmerking werd genomen bij het uiteindelijke gunningsbesluit.
- b) Bij de aanstaande herziening van het Financieel Reglement van de EU in 2016 moet de Commissie alle relevante bepalingen samenvoegen in één enkel „rulebook” voor openbare aanbesteding. Deelname door kleine en middelgrote ondernemingen moet uitdrukkelijk worden aangemoedigd.
- c) De EU-instellingen moeten ter voorbereiding van de aanbesteding en om de marktdeelnemers op de hoogte te brengen van hun aanbestedingsplannen, waar dit passend is, proactief voorafgaande marktconsultaties houden.
- d) De EU-instellingen moeten, waar mogelijk, opdrachten in percelen verdelen om de deelname aan hun aanbestedingsprocedures te vergroten.
- e) De EU-instellingen moeten een gemeenschappelijke elektronische one-stop-shop ontwikkelen voor hun aanbestedingsactiviteiten, waardoor marktdeelnemers alle relevante informatie online op één enkele plaats kunnen vinden en via deze website kunnen communiceren met de EU-instellingen.
- f) De Commissie moet een voorstel doen met betrekking tot een mechanisme voor een snelle beoordeling van klachten van marktdeelnemers die menen dat zij oneerlijk behandeld zijn. Een dergelijke beoordeling dient plaats te vinden voordat marktdeelnemers zich tot de Europese Ombudsman of tot de EU-rechtbanken kunnen wenden.
- g) Om een doeltreffende monitoring achteraf van hun aanbestedingsactiviteiten mogelijk te maken, moeten de EU-instellingen één enkel openbaar register opzetten met informatie over hun aanbestedingen, dat ontwikkeld zou kunnen worden in het kader van TED eTendering.
- h) Het Europees Bureau voor fraudebestrijding, OLAF, moet verslagen en statistieken opstellen over de verschillende soorten onderzochte aantijgingen en de uitkomsten van deze onderzoeken.
- i) De EU-instellingen moeten aan de hand van collegiale toetsingen van elkaar leren en beste praktijken uitwisselen.

01

Dit verslag begint met een beknopt overzicht van het kader voor overheidsopdrachten (aanbestedingen van werken, goederen en diensten) van de EU-instellingen en van onze controleaanpak. We leggen uit welke internebeheersingsmaatregelen de EU-instellingen toepassen om het aantal onregelmatigheden tot een minimum te beperken. Vervolgens overlopen we de verschillende stadia van het aanbestedingsproces om de toegankelijkheid van de procedures van de instellingen te beoordelen. Zijn er duidelijke en goede regels vastgesteld? Worden deze regels op een mededinging bevorderende wijze toegepast wanneer EU-personeel aanbestedingsprocedures voorbereidt? Zullen de marktdeelnemers het gemakkelijk vinden om die aanbestedingen te identificeren waarin ze wellicht geïnteresseerd zijn te midden van de duizenden aanbestedingen die wekelijks worden gepubliceerd? Is het indienen van een offerte nodeloos ingewikkeld? Wat gebeurt er als een marktdeelnemer vindt dat hij oneerlijk is behandeld? En tot slot, brengen de EU-instellingen verslag uit over de resultaten van hun aanbestedingsactiviteiten op een wijze die waarborgt dat verantwoording wordt afgelegd?

02

Het aanbestedingsbeleid is een essentieel instrument bij de totstandbrenging van de interne markt en de verwezenlijking van slimme, duurzame en inclusieve groei, terwijl het tegelijk zorgt voor een zo efficiënt en doeltreffend mogelijke besteding van de openbare middelen. Het is de bedoeling dat aanbestedingsregels ten bate komen van zowel marktdeelnemers als aanbestedende diensten. Het doel is om kansen op de markt te creëren voor eerstgenoemden terwijl laatstgenoemde een grotere keuze hebben uit beschikbare potentiële contractanten. Als de aanbestedende diensten de toegang tot hun overheidsopdrachten vergemakkelijken, ontvangen ze waarschijnlijk meer offertes als reactie op hun aankoopbehoeften. Meer mededinging zou er dan toe moeten leiden dat belastingbetalers meer waar voor hun geld krijgen (zie **figuur 1**). De EU-instellingen moeten overheidsopdrachten met een zo ruim mogelijke uitnodiging tot inschrijving beginnen¹.

03

In 2014 stemden het Europees Parlement en de Raad in met een hervorming van het beleid betreffende overheidsopdrachten in de EU. Tot de belangrijkste kenmerken van het hervormingspakket behoorden maatregelen die beoogden obstakels voor de markttoegang weg te nemen, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). In ons verslag wordt onderzocht in welke mate de aanbestedingspraktijken van de EU-instellingen dergelijke toegang faciliteren.

¹ Zie artikel 102, lid 2, van het Financieel Reglement van de EU, op grond waarvan uitzonderingen op deze regel alleen zijn toegestaan bij toepassing van de procedure van gunning via onderhandelingen.

Figuur 1

Betere toegang voor marktdeelnemers, meer waar voor hun geld voor belastingbetalers



Bron: Europese Rekenkamer.

Het kader voor openbare aanbestedingen door de EU-instellingen

04

Wanneer overheidsopdrachten worden gegund, moeten de beginselen van de Verdragen worden geëerbiedigd, met name het vrije verkeer van goederen, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening, alsmede de daarvan afgeleide beginselen, zoals gelijke toegang en gelijke behandeling, niet-discriminatie, wederzijdse erkenning, evenredigheid, eerlijke mededinging, openbaarheid en transparantie.

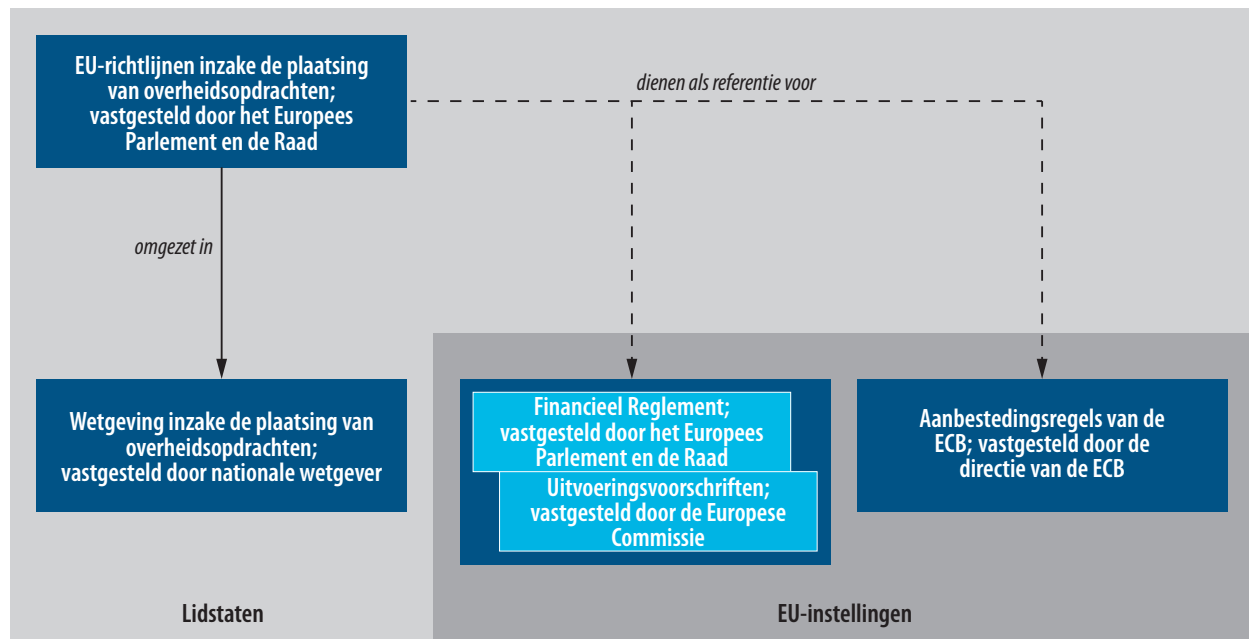
05

Op openbare aanbesteding in de EU-lidstaten is Richtlijn 2014/24/EU² (hierna: de aanbestedingsrichtlijn van 2014) van toepassing, alsmede een aantal andere richtlijnen waarin gemeenschappelijke regels zijn vastgelegd waaraan aanbestedende diensten zich moeten houden bij aanbestedingen boven een bepaalde waarde. Deze regels moeten worden omgezet in nationale wetgeving. Richtlijnen zijn niet wettelijk bindend voor EU-instellingen. Zij hebben eigen regels vastgesteld, die grotendeels overeenstemmen met de aanbestedingsrichtlijn van 2014, op enkele belangrijke uitzonderingen na³. Voor de EU-instellingen die worden gefinancierd uit de algemene begroting, zijn de aanbestedingsregels vastgelegd in de financiële regels zoals laatstelijk gewijzigd in oktober 2015⁴ (hierna: het „Financieel Reglement van de EU”) en de uitvoeringsvoorschriften daarbij zoals laatstelijk gewijzigd in oktober 2015⁵ (hierna: de „UV”). De aanbestedingsregels van de Europese Centrale Bank worden uiteengezet in een besluit⁶ (hierna: de „aangebestedingsregels van de ECB”) dat in februari 2016 werd vastgesteld door haar directie. In **figuur 2** is het wettelijk kader voor openbare aanbestedingen door de EU weergegeven.

- 2 Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65).
- 3 Zie de paragrafen 29-31.
- 4 Verordening (EU, Euratom) 2015/1929 van het Europees Parlement en de Raad van 28 oktober 2015 tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 286 van 30.10.2015, blz. 1).
- 5 Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2462 van de Commissie van 30 oktober 2015 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1268/2012 houdende uitvoeringsvoorschriften voor Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 342 van 29.12.2015, blz. 7).
- 6 Besluit (EU) 2016/245 van de Europese Centrale Bank van 9 februari 2016 tot vaststelling van de regels inzake aanbesteding (PB L 45 van 20.2.2016, blz. 15).

Figuur 2

Het wettelijk kader voor openbare aanbestedingen door de EU



Bron: Europese Rekenkamer.

Aanbestedingsprocedures: hoe werken ze?

06

In de interne aanbestedingsleidraad⁷ van de Commissie, die is gebaseerd op het Financieel Reglement van de EU, worden tien verschillende aanbestedingsprocedures onderscheiden (zie **tekstvak 1**). Welke procedure moet worden gekozen, hangt af van verschillende factoren, en met name van de geschatte waarde van de opdracht. De belangrijkste stappen van het aanbestedingsproces zijn weergegeven in **figuur 3**.

7 Vademecum inzake overheidsopdrachten van de Commissie (november 2015, ongepubliceerd); beschikbaar gesteld voor andere EU-instellingen, organen, bureaus en agentschappen.

De procedurele opties krachtens het Financieel Reglement van de EU

Openbare procedure: standaardprocedure die kan worden toegepast voor elke opdracht en die aanvangt met de publicatie van een aankondiging van een opdracht in het Publicatieblad (PB). Elke geïnteresseerde marktdeelnemer mag zich inschrijven.

Niet-openbare procedure: standaardprocedure in twee stappen die aanvangt met de publicatie van een aankondiging van een opdracht in het PB en die kan worden toegepast voor elke opdracht. Elke geïnteresseerde marktdeelnemer mag verzoeken deel te nemen, maar alleen de uitgenodigde ondernemers mogen een offerte indienen die in de tweede fase zal worden geëvalueerd. Een variant op deze procedure is het dynamisch aankoopstelsel, waarbij uitsluitend gebruik wordt gemaakt van elektronische middelen.

Mededingingsprocedure met onderhandeling: een met de niet-openbare procedure vergelijkbare procedure die enkel in specifieke gevallen mag worden toegepast, ongeacht de waarde van de aankoop. Over de ingediende inschrijvingen (technische en financiële offertes) kan zijn onderhandeld.

Procedures na een oproep tot het indienen van blikken van belangstelling: naar aanleiding van de oproep worden vooraf kandidaten geselecteerd of verkopers geregistreerd die later kunnen worden uitgenodigd om offertes in te dienen bij verschillende aanbestedingsprocedures.

Procedure van gunning via onderhandelingen zonder bekendmaking van een aankondiging van een opdracht: een buitengewone procedure die enkel kan worden toegepast in bepaalde gevallen of omstandigheden (bijv. dwingende spoed).

Procedure van gunning via onderhandelingen voor middelgrote opdrachten en opdrachten van geringe waarde: de aanbestedende dienst moet de marktdeelnemers die belangstelling hebben getoond naar aanleiding van voorafgaande publiciteit, uitnodigen en kan daarnaast kandidaten van zijn keuze uitnodigen. Voor opdrachten van zeer geringe waarde mag worden onderhandeld met één enkele door de aanbestedende dienst uitgekozen kandidaat.

Concurrentiegerichte dialoog: deze wordt gebruikt voor complexe aanbestedingen waarbij de aanbestedende dienst niet in staat is zonder dialoog met potentiële inschrijvers vast te stellen met welke middelen aan zijn behoeften kan worden voldaan of kan worden beoordeeld wat de markt qua technische, financiële of juridische oplossingen te bieden heeft.

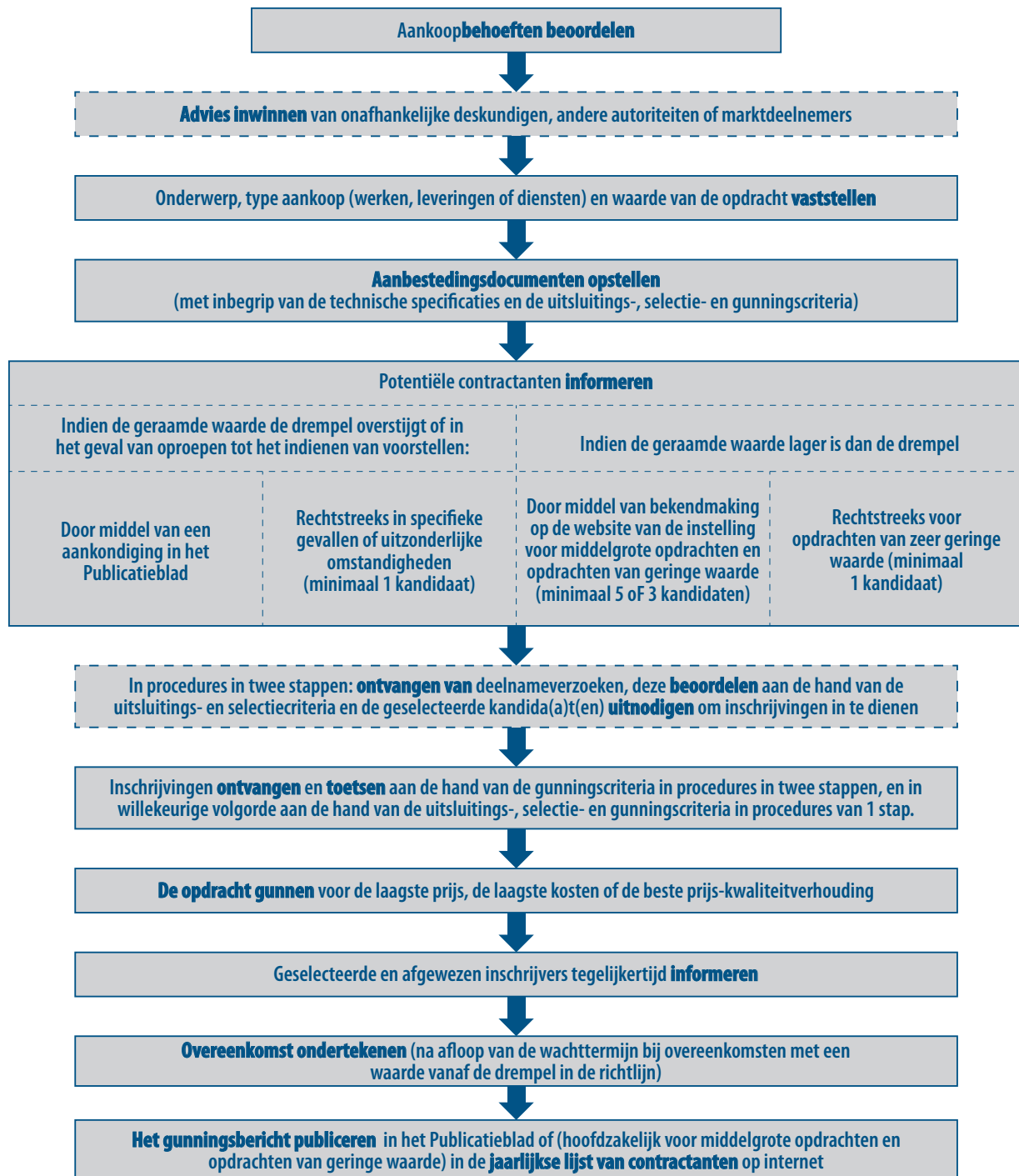
Innovatiepartnerschap: procedure in twee stappen voor de verkrijging van een innovatief product dat nog moet worden ontwikkeld en waarvoor geen equivalent beschikbaar is op de markt.

Prijsvraag voor ontwerp: hiermee kan de aanbestedende dienst een plan of ontwerp verkrijgen dat een jury heeft voorgesteld na een mededingingsprocedure waarbij al dan niet prijzen zijn toegekend. De winnaar of winnaars worden dan uitgenodigd om deel te nemen aan de onderhandelingen, voordat de daaruit voortvloeiende overeenkomst wordt getekend.

Procedure van gunning via onderhandelingen voor onroerendgoedopdrachten: onroerendgoedopdrachten (aankoop, erfpacht, vruchtgebruik, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van grond, bestaande gebouwen of andere onroerende goederen) kunnen worden gegund via een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande aankondiging van een opdracht na onderzoek van de plaatselijke markt.

Figuur 3

Overzicht van het aanbestedingsproces volgens het Financieel Reglement van de EU



Noot: Tekstvakken met stippellijnen betreffen een procedurele stap die facultatief is. De drempelwaarden van de EU-aanbestedingsrichtlijn zijn 5 225 000 euro voor werken en 135 000 euro voor diensten en goederen. Middelgrote opdrachten hebben een waarde tussen 60 000,01 euro en 5 224 999,99 euro voor werken en tussen 60 000,01 euro en 134 999,99 euro voor diensten en goederen. De geringe waarde betreft bedragen tussen 15 000,01 en 60 000 euro. De zeer geringe waarde betreft bedragen tussen 1 000,01 en 15 000 euro. Voor bedragen tot en met 1 000 euro is geen aanbestedingsprocedure vereist.

Bron: Europese Rekenkamer.

Reikwijdte van de controle

07

We onderzochten in welke mate de EU-instellingen de toegang tot hun overheidsopdrachten vergemakkelijken. Zie **figuur 4** voor de voorwaarden voor de vergemakkelijking van toegang tot overheidsopdrachten.

Figuur 4

Voorwaarden voor de vergemakkelijking van toegang tot overheidsopdrachten



Bron: Europese Rekenkamer.

08

We gingen daarom in op de volgende vier vragen.

- Beschikken de EU-instellingen over robuuste systemen die participatie bevorderen maar tegelijk de financiële belangen van de Unie beschermen?
- Maken de EU-instellingen de juiste procedurele keuzes om deelname aan hun aanbestedingsprocedures te vergroten?
- Nemen de EU-instellingen obstakels die potentiële inschrijvers het leven moeilijk maken, zo veel mogelijk weg?
- Zorgen de EU-instellingen er stelselmatig en op alomvattende wijze voor dat de uitkomsten van hun aanbestedingsprocedures transparant zijn en dat zij van elkaar leren?

Reikwijdte en aanpak van de controle

09

We hebben de aanbestedingsactiviteiten onderzocht van de vier grootste EU-instellingen: de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Centrale Bank (ECB). De totale waarde van alle opdrachten met een waarde van meer dan 15 000 euro (10 000 euro bij de ECB) van deze vier instellingen in 2014 is weergegeven in **tabel 1**.

Tabel 1 De waarde van opdrachten in 2014

Instelling	In miljoen euro
Commissie	3 034
Parlement	497
ECB	515
Raad ¹	171
Totaal	4 217

¹ De geschatte waarde van de in 2014 ingeleide procedures.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door de gecontroleerde instellingen verstrekte gegevens.

10

Verder betrof onze controle de volgende EU-instellingen om specifieke kwesties te onderzoeken: het Hof van Justitie van de Europese Unie vanwege zijn jurisprudentie met betrekking tot openbare aanbesteding door de EU-instellingen, de Europese Ombudsman, die klachten over wanbeheer bij aanbestedingsprocedures afhandelt, het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) vanwege zijn onderzoeken naar onregelmatigheden in aanbestedingsprocedures, en het Publicatiebureau, dat de onlinedienststen beheert die toegang bieden tot informatie over openbare aanbestedingen.

11

We keken niet naar overheidsopdrachten die de Commissie namens en voor rekening van begunstigden gunde in verband met externe maatregelen⁸, noch naar aanbestedingen op gebieden waarop andere organisaties of organen zijn betrokken bij het beheer van EU-uitgaven (zogenaamd „indirect beheer“ door de Commissie) of waarop het beheer wordt gedeeld met de lidstaten.

⁸ Er gelden bijzonder regels die zijn vastgelegd in deel twee, titel IV van het Financieel Reglement van de EU.

Aanpak van de controle

12

We hebben onze opmerkingen gebaseerd op de volgende belangrijkste bronnen van controle-informatie:

- a) we deden voorbereidend onderzoek met vertegenwoordigers van bedrijfsorganisaties, nationale deskundigen op het gebied van aanbesteding en deskundigen uit de academische wereld;
- b) we onderzochten stukken betreffende het beleid, de procedures en de instrumenten met betrekking tot aanbesteding;
- c) we analyseerden steekproeven van aanbestedingdossiers uit de jaren 2013-2015 van het Europees Parlement (DG INLO en DG COMM), het secretariaat-generaal van de Raad, de Commissie (DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en het Midden-en Kleinbedrijf, het gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC)) en de ECB;
- d) Wij testten de online-instrumenten van de EU-instellingen die zouden moeten helpen bij het vinden van inschrijvingsgelegenheden;
- e) we spraken met EU-personeel;
- f) we analyseerden de antwoorden van de EU-instellingen op onze vragenlijsten.

13

Daarnaast hielden we een enquête onder 47 kleinere EU-organen om hun opvattingen en standpunten over het aanbestedingsbeleid en de aanbestedingsprocessen in te winnen. We ontvingen 40 antwoorden (een respons van 85 %). De resultaten zijn samengevat in **bijlage II**.

Deel I — De EU-instellingen slagen erin het aantal ernstige fouten in hun aanbestedingsprocedures laag te houden, maar de deelname aan dergelijke procedures wordt niet systematisch gemonitord

14

De EU-instellingen zouden moeten kunnen aantonen dat zij de toegankelijkheid bij hun aanbestedingsactiviteiten waarborgen. Daartoe hebben zij informatie nodig over de participatiegraad van marktdeelnemers in hun aanbestedingsprocedures. Zij moeten ook ernstige fouten en onregelmatigheden voorkomen die anders de mogelijkheden van marktdeelnemers om deel te nemen negatief zouden beïnvloeden en hun vertrouwen in en dus hun belangstelling voor aanbestedingen van de EU-instellingen zouden ondermijnen. We onderzochten de informatie die beschikbaar is over ernstige fouten en onregelmatigheden, de systemen ter voorkoming ervan en de deelname van marktdeelnemers aan aanbestedingsprocedures van de EU-instellingen.

Anders dan het geval is op gebieden onder gedeeld beheer met de lidstaten, worden er in verband met aanbesteding door de EU-instellingen weinig ernstige fouten of onregelmatigheden gerapporteerd

15

In het kader van onze jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring⁹ ontdekken we weinig ernstige aanbestedingsfouten in de verrichtingen die direct door de EU-instellingen worden beheerd¹⁰. Evenals in voorgaande jaren staat dit in contrast met de situatie bij gedeeld beheer met de lidstaten¹¹.

16

Op ons verzoek analyseerde OLAF zijn informatie over vermeende onregelmatigheden die was binnengekomen tussen 1 januari en 30 april 2015 om zaken die verband hielden met openbare aanbestedingen, te identificeren. In totaal telde OLAF 503 verschillende ingekomen stukken. Slechts 20 van de 503 meldingen betroffen een aanbesteding door de EU-instellingen, waarvan er 16 werden afgewezen in de eerste fase van selectie van zaken en 4 leidden tot de opening van een onderzoek. Deze cijfers wijzen erop dat, afgezet tegen het totale aantal door de EU-instellingen uitgeschreven aanbestedingsprocedures, het aandeel van de zaken met mogelijk ernstige onregelmatigheden rond de 1 % ligt, rekening houdend met de ongeveer 2000 procedures per jaar waarvoor de EU-instellingen een gunningsbericht publiceren in het Publicatieblad.

- 9 Zie bijvoorbeeld het meest recente Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2014, vergezeld van de antwoorden van de instellingen (PB C 373 van 10.11.2015), paragraaf 1.29.
- 10 Fouten bij direct beheer kwamen hoofdzakelijk voor bij subsidies die werden gefinancierd uit de EU-begroting.
- 11 Zie ons Speciaal verslag nr. 10/2015 „Er moet meer worden gedaan om de problemen met openbare aanbesteding bij EU-cohesie-uitgaven aan te pakken”, en met name de paragrafen 19-24 en tabel 1, die een foutentypologie bevat. De werken, goederen en diensten die worden aangeschaft in verband met cohesie-uitgaven in de lidstaten omvatten zaken zoals de aanleg van wegen of afvalwaterzuiveringsinstallaties, die normaliter niet voorkomen in de aanbestedingsportefeuille van de EU-instellingen (<http://eca.europa.eu>).

Opmerkingen

17

OLAF stelde deze statistieken enkel op ons bijzondere verzoek op en ze vormen slechts een momentopname om een idee te krijgen van het aantal mogelijke zaken dat onder de aandacht van OLAF wordt gebracht. Het zou nuttiger zijn geweest, indien OLAF in staat was geweest statistieken te overleggen op basis waarvan trends hadden kunnen worden bepaald en de uitkomst van zijn onderzoeken had kunnen worden beoordeeld.

De EU-instellingen beschikken over robuuste systemen en capabel personeel om het risico op fouten en onregelmatigheden onder controle te houden

Voor de operationele diensten zijn procedurele expertise en bijstand beschikbaar

18

Een succesvolle aanbesteding vereist een combinatie van technische expertise met betrekking tot de specifieke werken, leveringen of diensten die worden aanbesteed en een gedegen kennis van de regels en procedures die moeten worden toegepast.

19

Alle entiteiten waarvan wij de aanbestedingsprocedures hebben onderzocht¹² beschikken over speciale eenheden met deskundigen op het gebied van overheidsopdrachten die de operationele diensten adviseren en bijstaan bij hun aanbestedingsactiviteiten. Wij hebben vastgesteld dat de procedurele expertise van de deskundigen op het gebied van aanbestedingen een aanvulling vormt op de technische expertise van de operationele diensten en dat er in gepaste mate personele middelen worden ingezet voor overheidsopdrachten. Bovendien zijn procedureel advies en procedurele expertise beschikbaar vanuit de juridische diensten van de EU-instellingen en/of de centrale financiële eenheden.

20

De meeste van de gecontroleerde entiteiten beschikken over interne commissies die zijn gericht op de versterking van governance en controle van aanbestedingsprocedures. Deze commissies zijn normaliter samengesteld uit medewerkers van andere afdelingen van de organisatie. Dergelijke commissies hebben besluitvormingsbevoegdheden of kunnen aanbevelingen doen, en doorgaans houden zij zich bezig met de grotere aanbestedingen en/of aanbestedingen met een beperktere vorm van mededinging. Voordat een contract wordt ondertekend, bieden deze commissies een extra garantie dat de van toepassing zijnde regels zijn gevolgd. Bovendien zijn zij door hun multidisciplinaire samenstelling een platform voor de uitwisseling van standpunten in de grotere instellingen waarin aanbestedingen zijn gedecentraliseerd.

12 Zie paragraaf 9.

Advies van diensten voor interne audit hebben een belangrijke rol gespeeld

21

De huidige organisatiestructuur en procedures voor aanbestedingsactiviteiten zijn voor een groot deel het resultaat van de aanbevelingen die enkele jaren geleden zijn gedaan door de diensten voor interne audit. Intussen hebben de meeste interne auditdiensten hun aandacht gericht op andere terreinen van de werkzaamheden van hun instellingen en hebben ze beperkte middelen toegewezen aan openbare aanbesteding. De interne auditdiensten zullen echter opnieuw naar aanbesteding moeten kijken om de uitvoering van de recente herziening van de aanbestedingsregels te beoordelen en op basis van de resultaten van deze nieuwe beoordeling hun werkprogramma's dienovereenkomstig moeten aanpassen.

De ECB heeft externe certificering verkregen voor haar aanbestedingsactiviteiten

22

Als aanvulling op interne adviezen kan externe certificering helpen om externe kennis en inzichten te verkrijgen en het kan verbetering aanjagen. Het Centraal Bureau voor Aanschaffingen (CPO) van de ECB heeft voor haar activiteiten externe certificering aangevraagd en verkregen. De certificering werd in 2011 toegekend door het Chartered Institute of Purchasing & Supply (CIPS). De certificering van de ECB, de zogenaamde „PPP Award” (processen, beleidsvormen en procedures) voor het bereiken van een uitstekende standaard op deze gebieden, liep eind 2015 af en het CPO heeft een procedure voor volledige hercertificering gepland in het eerste kwartaal van 2016.

De meeste EU-instellingen meten de participatiegraad bij hun aanbestedingsprocedures niet systematisch

Voor een betrouwbare monitoring van de mate van deelname is het niet voldoende om enkel het aantal ontvangen inschrijvingen te tellen

23

Wanneer zij in het Publicatieblad een gunningsbericht bekendmaken, moeten de EU-instellingen voor de opdracht in kwestie het aantal ontvangen inschrijvingen vermelden. Deze informatie biedt op zichzelf echter onvoldoende basis voor een betrouwbare beoordeling van de mate van mededinging in een procedure. De mededinging kan beperkt zijn, zelfs in gevallen waarin meerdere offertes zijn ontvangen. Dit is met name het geval wanneer slechts één offerte in aanmerking kan worden genomen voor een beoordeling aan de hand van de gunningscriteria en de andere worden uitgesloten nog voordat zij de laatste fase van de evaluatie bereiken. Offertes kunnen om verschillende redenen worden uitgesloten van de laatste evaluatie, met name indien ze onvolledig zijn of niet voldoen aan de uitsluitings- of selectiecriteria.

Opmerkingen

Uit JRC-gegevens blijkt dat in de helft van de procedures slechts één offerte in aanmerking kon worden genomen voor het definitieve gunningsbesluit

24

Alleen het JRC van de Commissie compileert gegevens, die voor iedere soort procedure en per procedure worden verzameld, over het aantal ontvangen inschrijvingen, het aantal inschrijvingen dat in orde is, het aantal ontvankelijke inschrijvingen, het aantal inschrijvingen dat volgens de beoordeling aan de regels voldoet en het aantal gerangschikte inschrijvingen.

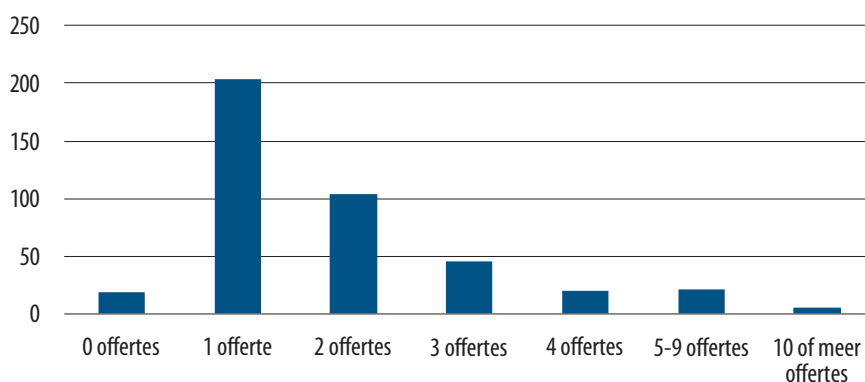
25

Wij hebben een analyse gemaakt van de JRC-statistieken voor 2013 en 2014, om het aantal ontvangen inschrijvingen te vergelijken met het aantal inschrijvingen dat de eindfase had bereikt en kon worden beoordeeld aan de hand van de gunningscriteria. In de analyse werden 468 procedures voor opdrachten van meer dan 60 000 euro opgenomen. Bij 50 van deze procedures kwam vanaf het begin slechts één kandidaat in aanmerking, hetgeen een uitzondering vormde op het beginsel van een zo ruim mogelijke concurrentie¹³. Bij de resterende 418 procedures (49 %) kon slechts één offerte in aanmerking worden genomen voor de uiteindelijke gunningsbeslissing (zie **figuur 5**).

13 Dit was met name het geval bij procedures van gunning via onderhandelingen waar de opdracht enkel aan een bepaalde marktdeelnemer kon worden gegund vanwege technische of artistieke redenen of wegens de bescherming van uitsluitende rechten.

Figuur 5

Frequentie van procedures per aantal inschrijvingen dat in aanmerking werd genomen voor de uiteindelijke gunningsbeslissing (418 in 2013 en 2014 ondertekende JRC-contracten van meer dan 60 000 euro)



Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door het JRC verstrekte gegevens.

Deel II — De regels die moeten worden gevolgd en de procedurele keuzes die worden gemaakt aan het begin van het aanbestedingsproces zijn onvoldoende gericht op het doen toenemen van het aantal deelnemers

Toen de EU-instellingen hun aanbestedingsregels in 2015 herzagen, hebben zij er niet voor gezorgd dat aanbestedingen gemakkelijker toegankelijk werden door de regels te vereenvoedigen en grijze gebieden zo veel mogelijk te verduidelijken

Het Financieel Reglement van de EU en de uitvoeringsvoorschriften ervan zijn niet geconsolideerd in één document en blijven een onnodig ingewikkeld wetgevingspakket

26

Bij de in 2015 doorgevoerde herziening van het Financieel Reglement van de EU werd vastgehouden aan de verdeling van de openbare aanbestedingsregels over het Financieel Reglement zelf en de uitvoeringsvoorschriften daarbij. Zoals wij hebben opgemerkt in ons Advies nr. 1/2015¹⁴ doet deze verdeling afbreuk aan de doelstelling van verduidelijking die ten grondslag lag aan de hervorming. Bovendien levert deze verdeling geen waarneembaar voordeel op. Hierdoor is het nog lastiger om de regels, die reeds ingewikkeld zijn, te begrijpen, en dit geldt niet alleen voor EU-personeel, maar a fortiori ook voor marktdeelnemers.

27

De complexiteit wordt nog vergroot door het feit dat niet alle relevante bepalingen zijn te vinden in de titels en hoofdstukken van het Financieel Reglement van de EU die specifiek betrekking hebben op kwesties in verband met openbare aanbesteding. Belangrijke bepalingen zijn elders in de tekst opgenomen, zoals de bepaling inzake „goed bestuur”, die van bijzonder belang is voor de marktdeelnemers¹⁵.

28

De aanbestedingsregels van de ECB tonen aan dat het mogelijk is alle relevante bepalingen in één tekst te consolideren.

14 Zie paragraaf 8 van het Advies (PB C 52 van 13.2.2015, blz. 1).

15 Artikel 96 van het Financieel Reglement van de EU inzake goed bestuur bepaalt onder meer dat de instelling de aanvrager of inschrijver in het geval van een duidelijke administratieve fout moet verzoeken om ontbrekende informatie te verstrekken of opheldering te verschaffen omtrent de bewijsstukken.

Belangrijke afwijkingen van de aanbestedingsrichtlijn van 2014 worden niet toegelicht

29

Hoewel de regels voor openbare aanbestedingen van de EU-instellingen in grote lijnen overeenkomen met de bepalingen van de aanbestedingsrichtlijn van 2014, wordt hier in enkele gevallen van afgeweken, zonder dat dit wordt toegelicht. Twee van deze afwijkingen zijn van belang voor de toegankelijkheid van aanbestedingen van de EU-instellingen. De ene heeft betrekking op de deelname van kleine en middelgrote ondernemingen, de andere op het doel van de voorafgaande marktconsultaties.

De deelname van kleine en middelgrote ondernemingen wordt niet specifiek aangemoedigd

30

Een van de hoofddoelstellingen van de aanbestedingsrichtlijn van 2014 is „in het bijzonder (...) de deelneming van het midden- en kleinbedrijf (mkb) aan overheidsopdrachten te bevorderen”¹⁶. In dit verband heeft de wetgever uitdrukkelijk gewaarschuwd voor de risico’s van een buitensporige concentratie van koopkracht door een bundeling van de vraag van inkopers in de publieke sector. In de aanbestedingsrichtlijn van 2014 komt het begrip „mkb” meer dan twintig keer voor. In de wijzigingen van het Financieel Reglement van de EU en de herziene aanbestedingsregels van de ECB worden het mkb of kleine en middelgrote ondernemingen daarentegen helemaal niet genoemd. Tijdens onze controle hebben wij vastgesteld dat, met uitzondering van DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf¹⁷, geen van de gecontroleerde entiteiten specifieke richtsnoeren of instructies had uitgebracht over de wijze waarop de deelname van kleine en middelgrote ondernemingen moest worden bevorderd of de mate waarin zij deelnemen, kon worden gemonitord. In onze enquête had slechts één van de veertig respondenten aangegeven dat de deelname van kleine en middelgrote ondernemingen een van zijn prioriteiten was. Niettemin zijn in sommige aanbestedingsprocedures duidelijk mogelijkheden geschapen voor kmo’s (zie **tekstvak 2**).

Voorafgaande marktconsultaties met als doel het informeren van de marktdeelnemers worden niet vermeld

31

De aanbestedingsrichtlijn van 2014 voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid van voorafgaande marktconsultaties vóór de aanbestedingsprocedure zelf en legt de beginselen vast die in acht moeten worden genomen¹⁸. De aanbestedende diensten kunnen advies van onafhankelijke deskundigen of instanties of van marktdeelnemers inwinnen of ontvangen dat kan worden gebruikt bij de planning en uitvoering van de aanbestedingsprocedure, mits dit advies niet leidt tot concurrentievervalsing en geen aanleiding geeft tot schending van de beginselen van non-discriminatie en transparantie. De aanbestedingsrichtlijn van 2014 bepaalt dat dergelijke marktconsultaties niet alleen worden uitgevoerd met het oog op de voorbereiding van de aanbesteding, maar ook om marktdeelnemers te informeren over de aanbestedingsplannen en -vereisten van de aanbestedende diensten (zie **tekstvak 3**). De laatstgenoemde doelstelling is niet overgenomen in het Financieel Reglement van de EU¹⁹.

- 16 Zie overweging 2 van de aanbestedingsrichtlijn van 2014.
- 17 In haar communicatie met potentiële inschrijvers beklemtoont DG Interne markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf dat juist kmo’s met name worden uitgenodigd om deel te nemen. Kleine en middelgrote ondernemingen worden aangemoedigd zich alleen, als lid van een consortium, of als onderaannemer in te schrijven.
- 18 Zie artikel 40 van de EU-aanbestedingsrichtlijn van 2014.
- 19 In de aanbestedingsregels van de ECB worden voorafgaande marktconsultaties niet genoemd.

Tekstvak 2

Voorbeelden van procedures die gemakkelijk toegankelijk waren voor kleine en middelgrote ondernemingen

In 2014 had het Europees Parlement deskundig advies nodig voor zijn commissie Milieu, Volksgezondheid en Voedselveiligheid. De totale geraamde waarde van deze diensten bedroeg 2,5 miljoen euro over een periode van vier jaar. Het Parlement zocht echter niet naar één contractant, maar splitste de diensten op in vijf percelen: milieubeleid, klimaatverandering, duurzame ontwikkeling, volksgezondheid en voedselveiligheid. Voor elk perceel werden meerdere geschikte contractanten aangewezen. In totaal heeft het Parlement met 17 verschillende ondernemingen contracten gesloten.

In 2014 heeft de Raad promotiemateriaal voor een totaalbedrag van 122 566 euro aanbesteed. De aanbesteding was opgedeeld in twaalf percelen die waren afgeleid van het soort producten dat nodig was (zoals horloges, T-shirts of pennen). Tussen de inschrijvers was concurrentie mogelijk op het niveau van elk perceel en er werden contracten gesloten met drie verschillende bedrijven.

Voor haar nieuwe gebouw in Frankfurt was de ECB er niet in geslaagd om een hoofdaannemer te vinden, aangezien de ingediende offertes de begroting van de ECB aanzienlijk overschreden. De ECB besloot daarop om de bouwwerkzaamheden opgedeeld aan te besteden door middel van veertien pakketten bestaande uit vier tot tien percelen per pakket. Kleine en middelgrote ondernemingen konden dankzij de herziene aanbestedingsstrategie ook deelnemen en hun werden ook opdrachten gegund. De ECB is erin geslaagd om ongeveer 60 parallel opererende bouwondernemingen te managen.

Tekstvak 3

Een ongerechtvaardigde afwijking van de aanbestedingsrichtlijn van 2014 in het Financieel Reglement van de EU van 2015

„Vóór de aanvang van een aanbestedingsprocedure kunnen aanbestedende diensten, ter voorbereiding van de aanbesteding, marktconsultaties houden om de ondernemers op de hoogte te brengen van hun aanbestedingsplannen en voorwaarden.” (uit artikel 40 van de richtlijn van 2014, onderstreping toegevoegd)

„Vóór de aanvang van een aanbestedingsprocedure kan de aanbestedende dienst, ter voorbereiding van de procedure, een marktconsultatie houden.” (uit artikel 105 van het Financieel Reglement van de EU van 2015)

Hoe de plaatselijke markt voor onroerend goed moet worden onderzocht, is niet opgehelderd

32

De aanbestedingsrichtlijn van 2014 is niet van toepassing op de verwerving of huur van grond, bestaande gebouwen of andere onroerende goederen. Desalniettemin moeten de procedures die voor dergelijke contracten worden toegepast in overeenstemming zijn met de beginselen van het Verdrag, en met name met de beginselen van gelijke behandeling en transparantie.

33

Noch in het Financieel Reglement van de EU, noch in de aanbestedingsregels van de ECB is vastgesteld op welke wijze potentiële aanbieders en contractanten moeten worden geïnformeerd en gecontacteerd wanneer de EU-instellingen op zoek zijn naar grond of bestaande gebouwen. Als gevolg hiervan wordt dit grotendeels overgelaten aan het oordeel van het management van de instellingen. Tijdens onze controle troffen wij gevallen aan waarin dat management zelf de markt had onderzocht en rechtstreeks contact had opgenomen met de potentiële aanbieders of contractanten van hun keuze, gevallen waarin externe adviseurs werden gebruikt om te helpen bij het identificeren van geschikte aanbiedingen, en gevallen waarin een aankondiging van onderzoek was gepubliceerd in het Publicatieblad.

34

Alleen de Commissie heeft publiekelijk toegezegd²⁰ dat zij voor transparantie zal zorgen door in het Publicatieblad systematisch de aankondigingen van onderzoek te publiceren waarin de minimumeisen van elk specifiek project worden aangegeven, alsmede de van toepassing zijnde uitsluitings- en onderzoekscriteria, en ook door de resultaten van de procedures te publiceren. Tijdens onze controle hebben wij geconstateerd dat de procedure werd gebruikt voor de gebouwen van de Commissie in Brussel, maar niet voor die in Luxemburg. Het Europees Parlement heeft in het Publicatieblad voor het laatst een aankondiging van onderzoek gepubliceerd toen het in 2010 op zoek was naar gebouwen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

20 Zie COM(2007) 501 definitief van 5 september 2007 over het beleid inzake de vestiging van diensten van de Commissie in Brussel en Luxemburg; met name het deel „Sterkere concurrentie op de markt: een herziene methode voor het kopen en huren van gebouwen”.

Alleen de ECB heeft de van toepassing zijnde talenregeling opgenomen in haar aanbestedingsregels

35

In het Financieel Reglement van de EU is niet vastgelegd welke talen moeten worden gebruikt voor openbare aanbestedingen. Alleen in de regels van de ECB inzake aanbesteding wordt een talenregeling uiteengezet²¹. De procedures die de meeste EU-instellingen toepassen, kunnen onjuiste verwachtingen scheppen bij potentiële inschrijvers. De EU-instellingen publiceren hun aankondigingen in alle officiële talen op TED. Bovendien kunnen marktdeelnemers om een vertaling van de aanbestedingsdocumenten verzoeken en zij mogen hun offertes indienen in elke officiële taal. Zodra de inschrijvers echter contractanten zijn geworden, kunnen zij vaak niet in de officiële taal van hun keuze blijven communiceren, maar moeten zij voldoen aan de behoeften van de aanbestedende dienst, zoals vermeld in het bestek. Dit omvat meestal een specifieke taal voor het onderhouden van contact (communicatie tijdens de uitvoering van een opdracht) en voor de te leveren producten.

Niet alle procedurele keuzes bevorderden een zo ruim mogelijke mededinging

36

Wij hebben vastgesteld dat veel ambtenaren die zich met aanbestedingen bezighouden onder druk staan om juridische procedures te voorkomen en/of om de hoeveelheid tijd en middelen die nodig is om aanbestedingsprocedures uit te voeren, te verminderen. Dit kan tot procedurele keuzen leiden die vanuit juridisch oogpunt verdedigbaar zijn, maar waarbij een meer op concurrentie gerichte interpretatie van de regels wenselijk zou zijn vanuit het oogpunt van goed financieel beheer.

Alleen bij de ECB bestond het beleid om voorafgaand aan de start van de formele aanbestedingsprocedure een voorafgaande marktconsultatie te houden

37

Het is van belang om vóór aanvang van de formele aanbestedingsprocedure een grondige marktconsultatie uit te voeren, ter optimalisering van de vereisten en technische specificaties in de aanbestedingsdocumenten en ter controle van de beschikbaarheid en de bereidheid van potentiële inschrijvers om aan een procedure deel te nemen.

21 De ECB-regels bepalen dat aanbestedingsprocedures in de Engelse taal moeten worden uitgevoerd, tenzij er uitzonderlijke omstandigheden met betrekking tot de procedure of het onderwerp van de opdracht zijn die het noodzakelijk maken dat er andere talen worden gebruikt.

Opmerkingen

38

Tot de meest recente herzieningen van de aanbestedingsrichtlijn en het Financieel Reglement van de EU werden marktconsultaties die worden uitgevoerd vóór het uitschrijven van aanbestedingen, niet genoemd in de aanbestedingsregels (zie de paragraaf hierboven). Met uitzondering van die van de ECB, werd in de door de EU-instellingen uitgebrachte interne richtsnoeren of instructies met betrekking tot marktconsultaties sterk de nadruk gelegd op de risico's in verband met deze aanpak en de mogelijkheid om potentiële inschrijvers te benaderen, werd aan beperkende voorwaarden verbonden, of zelfs ontmoedigd. In het interne vademecum voor openbare aanbestedingsprocedures van het Parlement (november 2014) werd bijvoorbeeld aanbevolen geen advies te vragen of te aanvaarden van natuurlijke personen of marktdeelnemers die belang hebben bij de betreffende opdracht, aangezien dit de concurrentie zouden kunnen belemmeren.

39

Dit kan leiden tot risicomijdend gedrag van ambtenaren die zich met aanbestedingen bezighouden. In de onderzochte aanbestedingsdossiers troffen wij weinig bewijs aan waaruit blijkt dat er een uitgebreide marktconsultatie had plaatsgevonden. Dit werd ook bevestigd door onze enquête. Veel respondenten gaven aan zelden voorafgaand aan de uitschrijving van een aanbestedingsprocedure gebruik te maken van marktconsultaties.

40

In tegenstelling tot de andere EU-instellingen heeft de met aanbesteding belaste afdeling van de ECB interne richtsnoeren uitgebracht en uitgevoerd voor een proactieve benadering van leveranciers voorafgaand aan de start van de formele aanbestedingsprocedure, om meer waar voor haar geld te krijgen. Dit omvat met name het houden van informele vergaderingen met zowel bestaande als potentiële contractanten, om marktonderzoek te doen, de vereisten van de ECB uiteen te zetten en om de concurrentie te bevorderen.

Opdrachten werden niet zo vaak onderverdeeld in percelen als mogelijk zou zijn geweest

41

Wanneer een opdracht wordt opgedeeld in percelen, wordt de concurrentie bevorderd en is het voor kleine en middelgrote ondernemingen eenvoudiger om deel te nemen. Naar mate de omvang van een contract toeneemt, wordt het onwaarschijnlijker dat het zal worden toegewezen aan kleine of middelgrote ondernemingen²².

22 Zie de studie „SMEs” access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU” van februari 2014 die op verzoek van de Commissie werd uitgevoerd door externe adviseurs.

42

Artikel 168 van de UV bepaalt dat opdrachten moeten worden gegund in de vorm van afzonderlijke percelen binnen dezelfde procedure, „waar zulks passend, technisch uitvoerbaar en kosteneffectief is”. Deze formulering laat de ordonnateurs een ruime beoordelingsbevoegdheid om al dan niet gebruik te maken van percelen. Wij hebben vastgesteld dat de mogelijkheid om opdrachten in percelen te verdelen niet in alle mogelijke gevallen was gebruikt. **Tekstvak 4** bevat voorbeelden van gevallen waarin percelen hadden kunnen worden gebruikt. In vergelijking met de situatie op het niveau van de centrale overheid in de lidstaten was het aandeel van in TED gepubliceerde aankondigingen van een opdracht met percelen aanzienlijk lager voor EU-instellingen (zie **figuur 6**).

Tekstvak 4

Gevallen waarin opdrachten in percelen hadden kunnen worden onderverdeeld

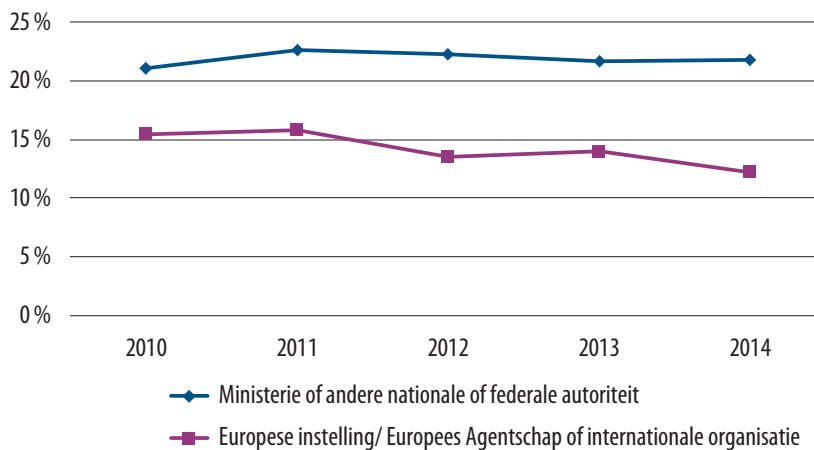
In 2014 heeft de Raad aan één enkele onderneming een kaderovereenkomst gegund met een looptijd van tien jaar en een waarde van meer dan 93 miljoen euro voor beheer, onderhoud, reparatie en aanpassing van de technische installaties in zijn huidige of toekomstige gebouwen, zonder deze aanbesteding op te splitsen in percelen. De te verrichten diensten betreffen uiteenlopende terreinen zoals verwarming, ventilatie, airconditioning, water- en sanitaire installaties, elektriciteit, noodnetwerken, fotovoltaische energie, collectieve beschermingsmiddelen, keuken-uitrusting, het leegmaken van vetafscheiders, verbruiksmonitoring, technische bijstand en werkzaamheden voor de aanpassing van de installaties.

In 2015 maakte de Commissie voor het vijfjarige contract „Uw Europa — Advies — De dienst voor gratis juridisch advies van de Europese Unie” met een waarde van meer dan 8,9 miljoen euro geen gebruik van percelen. Deze dienst is zeer complex, aangezien het gaat om juridisch advies in alle EU-talen en deskundigheid inzake alle rechtssystemen binnen de EU vereist is. De enige inschrijving werd ingediend door de gevestigde dienstverlener, omdat deze waarschijnlijk als enige marktdeelnemer in staat was om voor een dergelijk breed toepassingsgebied van de dienst een kant-en-klare offerte in te dienen. Uit het aantal downloads van de inschrijvingsdocumenten (211 keer) bleek echter een grote belangstelling voor deze oproep tot het indienen van voorstellen. Door deze aanbesteding op te delen in percelen, bijvoorbeeld in groepen van landen, had de deelname van andere marktdeelnemers wellicht kunnen worden vergemakkelijkt.

In 2014 heeft het Europees Parlement een overeenkomst gesloten met een onderneming voor het schoonmaken van zijn gebouwen in Straatsburg, met een waarde van meer dan 19,8 miljoen euro voor een periode van vijf jaar. De gevraagde diensten werden omschreven als „het reinigen van kantoren, wassen van ramen, het schoonmaken van schrijnwerk en metalen binnen- en buitenbekleding, en andere algemene hygiënediensten in de gebouwen van het Europees Parlement in Straatsburg” en alle opgenomen in één perceel. Het wassen van ramen had in een afzonderlijk perceel kunnen worden gegund, waardoor meer ondernemingen van deze gelegenheid gebruik hadden kunnen maken. Het wassen van ramen wordt vaak als uitgevoerd als een activiteit die losstaat van het schoonmaken van kantoren, door andere personeelsleden en met een verschillende frequentie, en deze activiteit vereist andere ervaring, vaardigheden en instrumenten.

Figuur 6

Aandeel van procedures met percelen — vergelijking tussen aankondigingen van een opdracht van de EU-instellingen en de centrale nationale autoriteiten



Noot: Wanneer er in de aankondiging van een opdracht geen informatie over het gebruik van percelen werd verstrekt, zijn wij ervan uitgegaan dat er geen opdeling in percelen had plaatsgevonden. De TED-verslagleggingscategorie „Europese instelling/Europees agentschap of internationale organisatie” bevat een zeer klein aantal aankondigingen van een opdracht van andere internationale organisaties dan EU-organisaties.

Bron: ERK op basis van gegevens van het Publicatiebureau.

43

Hoewel aanbestedingsprocedures toegankelijker kunnen worden gemaakt door opdrachten op te delen in percelen en deze tegelijkertijd te publiceren, is het niet de bedoeling dat de EU-instellingen aanbestedingen kunstmatig opsplitsen om te voorkomen dat zij een procedure met meer concurrentie moeten volgen. Zo heeft het Europees Parlement in 2014 in een periode van minder dan twee maanden kantoormeubilair aangeschaft van één leverancier door middel van vier verschillende procedures van gunning via onderhandelingen met één inschrijver. Alle vier de procedures betroffen contracten met een waarde onder de toepasselijke drempel voor ruimere bekendmaking, variërend van 8 021 tot 14 110 euro, voor een totaalbedrag van 43 345 euro. Alle vier aanbestedingen waren zeer vergelijkbaar, elk ervan had betrekking op kantoormeubilair voor directeuren en directeuren-generaal die zijn ondergebracht in één specifiek gebouw.

Het gebruik van niet-openbare procedures kon potentiële inschrijvers ontmoedigen

44

Het Financieel Reglement van de EU bepaalt dat de aanbestedende diensten voor elke aankoop de openbare of de niet-openbare procedure kunnen gebruiken. De aanbestedingsregels van de ECB geven voorrang aan de openbare procedure, aangezien zij bepalen dat de openbare procedure de standaardprocedure is.

45

Een niet-openbare procedure²³ kent een aantal voordelen, met name indien het vanwege de veiligheid of vertrouwelijkheid nodig is om de verspreiding van documenten te beperken. Het gevaar bestond echter, althans, vóór de meest recente herziening van de aanbestedingsregels, dat potentiële inschrijvers van deelname aan de aanbesteding afzagen, omdat de uitnodiging tot inschrijving met de gedetailleerde specificaties in de eerste fase niet beschikbaar was en het voor hen daardoor dus moeilijk was om een duidelijk beeld te krijgen van de verwachtingen van de aanbestedende dienst. Of dit zal veranderen na de inwerkingtreding van de herziene uitvoeringsvoorschriften in 2016, moet nog worden vastgesteld. De uitvoeringsvoorschriften bepalen dat de aanbestedingsstukken, waaronder het volledige bestek, ook in het geval van procedures in twee stappen, zoals niet-openbare procedures, vanaf het begin van een procedure beschikbaar moeten zijn. De uitvoeringsvoorschriften bevatten echter een uitzonderingsbepaling waarin afwijkingen van deze regel in gerechtvaardigde gevallen worden toegestaan, bijvoorbeeld wanneer sprake is van vertrouwelijkheidskwesaties of technische kwesaties.

46

Bovendien duurt een niet-openbare procedure gewoonlijk langer dan een openbare procedure, wat potentiële inschrijvers op zich al kan ontmoedigen. De minimumtermijn voor het indienen van inschrijvingen in het kader van een gewone openbare procedure met elektronische toegang tot de inschrijvingsdocumenten is 47 dagen, voor de niet-openbare procedure is deze termijn 37 plus 35 dagen. Daarnaast worden de twee fasen van een niet-openbare procedure onderbroken door de tijd die nodig is om de verzoeken tot deelname te verwerken. Verdere vertragingen kunnen zich voordoen wanneer aanvragen voor deelname worden afgewezen en de betrokken marktdeelnemers bezwaar indienen tegen hun uitsluiting. Ten slotte is er geen ruimte voor flexibiliteit om de inschrijvingen eerst te beoordelen aan de hand van de gunningscriteria, zonder voorafgaande toetsing aan de uitsluitings- of selectiecriteria, waardoor de duur van het proces ten opzichte van de openbare procedure verder zal toenemen.

47

Van 2010 tot en met 2014 was het aantal gunningen van opdrachten na een openbare procedure voor alle EU-instellingen samen ongeveer drie keer hoger dan het aantal gunningen na een niet-openbare procedure. In die periode heeft de Raad daarentegen in het overgrote deel van de gevallen niet-openbare procedures gebruikt. De duur van deze procedures was een groot probleem. In de periode van 2011-2013 nam de gemiddelde procedure bijna een jaar in beslag en zaten er gemiddeld 170 dagen tussen de bekendmaking van de aankondiging van een opdracht en de ontvangst van de offertes.

23 In tegenstelling tot de openbare procedure wordt de niet-openbare procedure in twee fasen georganiseerd. In de eerste fase mogen alle belangstellende marktdeelnemers verzoeken om deel te nemen, maar alleen degenen die aan de selectiecriteria voldoen, kunnen een inschrijving indienen.

Het gebruik van procedures van gunning via onderhandelingen werd over het algemeen nauwlettend gemonitord

48

Bij de in 2014 doorgevoerde hervorming van de aanbestedingsregels is de ruimte uitgebreid om aanbestedingsprocedures te gebruiken die onderhandelingen met inschrijvers omvatten, met name via de nieuwe „mededingingsprocedure met onderhandeling“. Voor onze controle was het te vroeg om de impact van de nieuwe regels te beoordelen.

49

In het verleden zijn procedures van gunning via onderhandelingen zonder voorafgaande bekendmaking vier maal vaker gebruikt dan procedures van gunning via onderhandelingen met bekendmaking in het Publicatieblad. De belangrijkste reden voor onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking was dat de werken, leveringen of diensten alleen konden worden verricht door een enkele marktdeelnemer en er geen redelijk alternatief of substituut bestond.

Tekstvak 5

Gevallen waarin ruimere bekendmaking passend zou zijn geweest

Het Europees Parlement gebruikte een onderhandelingsprocedure voor het sluiten van een „onroerendgoedovereenkomst“ ten bedrage van 133,6 miljoen euro voor een gebouw in Brussel, hoewel het gebouw niet bestond toen het contract op 27 juni 2012 werd ondertekend. Zoals reeds vermeld in ons Speciaal Verslag nr. 2/2007²⁴, vallen alleen bestaande gebouwen onder de uitzondering van de openbare aanbesteding met een zo ruim mogelijke uitnodiging tot inschrijving als bedoeld in artikel 134, lid 1, van de uitvoeringsvoorschriften. Voor niet-afgewerkte gebouwen of gebouwen die nog niet zijn gebouwd, moeten openbare en concurrentiegerichte gunningsmethodes worden toegepast.

Slechts enkele maanden vóór de start van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme in november 2014 gaf de directie van de ECB aan dat er behoefte bestond aan organisatorische adviesdiensten om te voldoen aan de nieuwe missie van de bank op het gebied van banktoezicht. Vijf potentiële inschrijvers werden rechtstreeks benaderd en uitgenodigd om offertes in te dienen, maar er werd geen aankondiging van een opdracht bekendgemaakt, waarbij een beroep werd gedaan op de als volgt geformuleerde uitzondering: „wanneer, vanwege dwingende spoed ten gevolge van voor de ECB niet voorzienbare gebeurtenissen, de termijnen voor de aanbestedingsprocedures niet in acht kunnen worden genomen“. In 2013 was echter al te voorzien dat de invoering van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme een organisatorische uitdaging zou vormen voor de ECB, en er werd niet aangetoond dat de termijnen voor een versnelde niet-openbare procedure (tien dagen voor de ontvangst van aanvragen, tien dagen voor de ontvangst van de inschrijvingen) niet konden worden nageleefd binnen het beschikbare tijdsbestek. De waarde van het contract beliep 3,49 miljoen euro.

²⁴ PB C 148 van 2.7.2007, blz. 1, zie paragraaf 21.

50

Het gebruik van onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking werd nauwlettend gemonitord door de gecontroleerde instellingen, zoals voorgeschreven door het Financieel Reglement van de EU. Bij het Europees Parlement en de ECB hebben wij echter twee gevallen aangetroffen waarin ruimere bekendmaking passend zou zijn geweest (zie **tekstvak 5**).

Plicht tot onderhandelen in onderhandelingsprocedures

51

In tegenstelling tot wat de naam suggereert, was bij een onderhandelingsprocedure niet altijd sprake van onderhandelingen. Dit was met name het geval in procedures voor opdrachten met een geringe waarde. Directoraten-generaal van de Commissie en van het Parlement hebben onderhandelingsprocedures zo behandeld dat de beste van de ingediende offertes werd gekozen, maar zij hebben geen enkele poging gedaan om het aanbod door middel van onderhandelingen te verbeteren.

52

De inschrijvers zouden echter kunnen verwachten dat zij in de gelegenheid worden gesteld hun aanvankelijke offerte wat betreft prijs of kwaliteit aan te passen na de eerste indiening. Indien deze mogelijkheid niet wordt geboden, wordt deze inschrijvers de kans om mee te dingen naar de opdracht ontnomen en lopen de instelling de kans op betere voorwaarden mis.

53

Het Financieel Reglement van de EU bepaalt sinds de herziening van 2015 expliciet dat een aanbestedende dienst in het geval van een procedure van gunning via onderhandelingen een opdracht kan gunnen op basis van de oorspronkelijke inschrijving zonder onderhandeling, mits in de aanbestedingsstukken in die mogelijkheid is voorzien. Vanuit het perspectief van een inschrijver neemt deze nieuwe bepaling echter niet de hierboven beschreven onzekerheid weg, aangezien onderhandelingen al dan niet kunnen plaatsvinden.

De buitensporig lange looptijd van een kaderovereenkomst vormt een risico voor de mededinging

54

Kaderovereenkomsten creëren een langdurige relatie met één of meerdere leverancier(s) of dienstverlener(s). Het kan nuttig zijn om dergelijke overeenkomsten te sluiten voor de terugkerende verwerving van leveringen of diensten, wanneer de aanbestedende dienst weet wat hij nodig heeft, maar niet weet wanneer en in welke hoeveelheid hij het gedurende een bepaalde periode nodig heeft. Normaliter bedraagt de maximale looptijd van een kaderovereenkomst vier jaar²⁵ om concurrentiebeperkende gevolgen te voorkomen. De looptijd van een kaderovereenkomst kan alleen in uitzonderingsgevallen die naar behoren worden gemotiveerd, in het bijzonder door het onderwerp van de overeenkomst, meer dan vier jaar duren. Het verminderen van de administratieve kosten voor de aanbestedende dienst kan niet worden beschouwd als een geldige reden.

55

In tegenstelling tot de andere gecontroleerde entiteiten, heeft de Raad in de jaren 2013-2015 vaak gebruik gemaakt van de uitzonderingsclausule om de looptijd van kaderovereenkomsten die waren gegund in verband met zijn gebouwen, aanzienlijk uit te breiden. **Tekstvak 6** geeft een overzicht van dergelijke overeenkomsten met een looptijd van zeven jaar of langer.

25 De contractuele relatie met de marktdeelnemer kan langer duren dan vier jaar, aangezien de looptijd van de afzonderlijke contracten op basis van de kaderovereenkomst niet hoeft samen te vallen met de looptijd van die kaderovereenkomst.

Tekstvak 6

Lopende kaderovereenkomsten van de Raad met een looptijd van zeven jaar of langer

UCA 093/13: Beheer, onderhoud, reparatie en aanpassing van de technische installaties in de huidige of toekomstige gebouwen van de Raad met een looptijd van ten hoogste tien jaar. Totale waarde: 94 miljoen euro.

UCA 14/048: Vernieuwing en onderhoud onder allesomvattende garantie van de liften van het gebouw Justus Lipsius van de Raad van de Europese Unie met een looptijd van tien jaar. Totale waarde: 3,35 miljoen euro.

UCA 14/100: Plaatsen van scheidingswanden en uitvoeren van afwerkingswerkzaamheden in de gebouwen van het secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie met een looptijd van maximaal zeven jaar. Totale waarde: 6,66 miljoen euro.

UCA 15/010: Vervanging en onderhoud van de uitrusting voor toezicht op en beheer van de elektrische en elektromechanische installaties in het gebouw Justus Lipsius met een looptijd van 17 jaar. Geen gunningsbericht gepubliceerd.

UCA 15/011: Uit te voeren inrichtings- en onderhoudswerken in de gebouwen van de Raad van de Europese Unie met een looptijd van zeven jaar. Totale waarde: 31,2 miljoen euro.

UCA 034/15: Aankoop en onderhoud van mobiele toestellen voor detectie van explosieven met een looptijd van tien jaar. Geen gunningsbericht gepubliceerd.

Bron: Europese Rekenkamer.

Deel III — Onnodige obstakels maken potentiële inschrijvers die willen zoeken naar aanbestedingen van de EU-instellingen en daaraan willen deelnemen, het leven moeilijk

56

Wij hebben onderzocht hoe gemakkelijk het is om te zoeken naar mogelijkheden om deel te nemen aan openbare aanbestedingen van de EU-instellingen en of er instrumenten beschikbaar waren die potentiële inschrijvers hielpen om hun inschrijving zonder onnodige kosten in te dienen en om een doeltreffende herziening te verkrijgen bij procedurele problemen.

57

Als beste praktijk zou een one-stop-shop kunnen worden ingesteld waardoor marktdeelnemers alle relevante informatie online op één enkele plaats (platform) kunnen vinden en via deze website kunnen communiceren met de EU-instellingen. Idealiter moeten aanbestedingsprocedures, met inbegrip van communicatie over de van toepassing zijnde regels, zakelijke mogelijkheden, relevante aanbestedingsstukken, indiening van inschrijvingen, en alle andere communicatie tussen de instellingen en marktdeelnemers via één elektronisch kanaal lopen. Elektronische aanbesteding (zie **tekstvak 7**) voorziet in de nodige instrumenten om aan deze doelstelling te voldoen.

Tekstvak 7

Elektronische aanbesteding — uitleg van de terminologie

Het elektronisch aanbesteden van (overheids-)opdrachten („e-aanbesteding”) is het gebruik van elektronische communicatie en de elektronische verwerking van transacties door organisaties in de openbare sector bij de aankoop van goederen en diensten of bij de aanbesteding van publieke werken.

Alle fasen van het aanbestedingsproces kunnen worden uitgevoerd of ondersteund door elektronische middelen. Momenteel ligt de nadruk op:

e-kennisgeving: elektronische publicatie van aankondigingen van openbare aanbestedingen met een hyperlink naar een platform voor e-toegang tot aanbestedingen.

e-toegang tot aanbestedingen: platform voor de publicatie van aanbestedingsdocumentatie zoals de beschrijving van de opdracht op internet en voor de elektronische communicatie tussen de inschrijvers en de aanbestedende organisatie.

e-inschrijving: elektronische inschrijving door marktdeelnemers bij het beantwoorden van een uitnodiging tot inschrijving.

Zie COM(2012) 179 final „Een strategie voor e-aanbesteding” en COM(2013) 453 final „Eind-tot-eind e-aanbesteding ter modernisering van het openbaar bestuur”.

De zichtbaarheid van de aanbestedingsactiviteiten van EU-instellingen op internet is slecht

58

Vanuit het perspectief van een marktdeelnemer zijn er drie redenen waarom het belangrijk is dat de aanbestedingsactiviteiten van de EU-instellingen inzichtelijk zijn: dit vergemakkelijkt de toegang tot informatie over contractmogelijkheden, helpt om goed inzicht te krijgen in de voorschriften en de beste wijze om een offerte in te dienen, en schept het vertrouwen dat de uitkomst van de procedures dankzij de transparantie een eerlijke is, waardoor aanbieders zullen worden aangemoedigd om deel te nemen.

De beschikbare informatie is gefragmenteerd en verspreid over veel verschillende websites

59

Europa.eu is de officiële website van de Europese Unie. Volgens haar eigen beschrijving is de website „(...) een uitstekend vertrekpunt voor informatie over de EU en de diensten die zij levert”²⁶. Behalve een verwijzing naar het bestaan van aanbestedingen door EU-instellingen, bevat europa.eu geen enkele inleidende informatie over de aanbestedingsactiviteiten van de EU-instellingen en de toepasselijke regelgeving. De bezoekers van de website treffen daar slechts links aan naar de pagina’s van de websites van de verschillende EU-instellingen die over aanbesteding gaan (in totaal elf links) en naar de EU-Bookshop waar een gratis brochure uit 2009 kan worden gedownload „Zaken doen met de Europese Commissie”.

60

Een andere website die waarschijnlijk als eerste zal worden bezocht wanneer men informatie zoekt over aanbesteding door de EU-instellingen, is de centrale pagina over openbare aanbesteding van de Commissie²⁷. Deze website bevat een lijst van beleidsterreinen waarop de Commissie mogelijk aankoopbehoeften heeft, met links naar de websites van de verschillende directoraten-generaal die verantwoordelijk zijn voor deze beleidsterreinen. Er wordt geen nadere informatie verstrekt.

61

In tegenstelling tot de centrale websites verstrekken de websites van de directoraten-generaal van de Commissie en de andere instellingen van de EU meer informatie. De reikwijdte van de aangesneden thema’s verschilt echter aanzienlijk, zoals blijkt uit **tabel 2**, die een samenvatting bevat van de resultaten van onze analyse van elf verschillende websites.

26 http://europa.eu/abouteuropa/index_nl.htm

27 http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_nl.htm

Tabel 2

Analyse van de secties inzake aanbesteding van de websites van de EU-instellingen

Legenda:
 J — Ja
 D — Deels
 R — Uitsluitend na registratie

	Totaal per categorie	Parlement	Raad	ECB	Commissie								
					DG Communicatie	DG Informatica	EuropeAid	DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf	JRC	OIB	OIL	DG Onderzoek en Innovatie	DG Belastingen en Douane-unie
Algemene informatie over aanbestedingen van de EU-instellingen	6		J			J	J	J		J			J
Gids voor leveranciers over het indienen van een inschrijving	5		J			J	J			J			J
Informatie over de rechtsgrondslag van de aanbestedingen van de EU-instellingen	8	J	J	J		J	J	J				J	J
Algemene voorwaarden en/of modeldocumenten	8		J	J		J	J	J		J		J	J
Aanvullende opleidings- of leerinstrumenten (e-learning, gids voor internetgebruikers)	3		J				J			J			
Gelegenheid om vragen te stellen in verband met aanbesteding	8		J	J		J	J	J		J	J		J
Registratie voor berichten over nieuwe mogelijkheden	8		J		J	J	J	J	J	J	J		
Aanbestedingsstukken elektronisch beschikbaar	12	J	R	R	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Aanvullende zoekopties beschikbaar op de website	3		J				J		J				
Informatie over lopende aanbestedingen van opdrachten met grote waarde	12	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Informatie over toekomstige of geplande aanbestedingsprocedures voor opdrachten met grote waarde	4						J		J	D			J
Informatie over de lopende aanbestedingen van opdrachten van geringe waarde	6	J	J	J			J		J			J	
Informatie over toekomstige of geplande aanbestedingsprocedures voor opdrachten van geringe waarde	4	J					J	J	J				
Totaal per onderzochte website		5	11	6	3	8	13	8	7	9	4	5	8

Noot: Deze analyse werd gemaakt tussen 24 juni en 6 juli 2015.

Bron: Europese Rekenkamer.

62

Een van de geanalyseerde websites, die van EuropeAid, is een voorbeeld van beste praktijken, aangezien alle benodigde informatie daar beschikbaar is. De website biedt een gebruiksvriendelijk, geavanceerd zoekstelsel met veel zoekopties om naar mogelijkheden te zoeken om deel te nemen aan aanbestedingen. Bovendien zijn richtsnoeren en e-learning beschikbaar. Vergeleken met andere websites is een ander belangrijk verschil dat op de website van EuropeAid gedetailleerde richtsnoeren voor aanbestedingsprocedures worden gepubliceerd²⁸. Elders worden deze richtsnoeren als andere interne documenten behandeld en niet op de officiële websites bekendgemaakt. Dit is bijvoorbeeld het geval met het vademecum inzake overheidsopdrachten van de Commissie, dat is opgesteld door de centrale financiële dienst van DG Begroting. De meest recente versie van dit vademecum stamt uit november 2015, maar op het internet zijn alleen eerdere versies ervan te vinden en die alleen omdat die zijn gepubliceerd door een particulier advocatenkantoor en een maatschappelijke organisatie.

De zoekfunctie van TED (Tenders Electronic Daily) leverde niet altijd bevredigende resultaten op

63

TED (Tenders Electronic Daily) is de onlineversie van het „supplement op het Publicatieblad” van de EU met betrekking tot Europese openbare aanbesteding. Elke dag, van dinsdag tot en met zaterdag, worden ongeveer 1 800 kennisgevingen van openbare aanbesteding gepubliceerd op TED²⁹. Het merendeel van deze kennisgevingen is afkomstig van aanbestedende diensten van de EU-lidstaten. Aankondigingen van opdrachten van de EU-instellingen worden ook gepubliceerd via TED wanneer de geraamde waarde gelijk is aan of hoger dan de drempels van de aanbestedingsrichtlijn van 2014, behalve in het geval van een onderhandelingsprocedure zonder publicatie van een aankondiging van een opdracht, zoals bepaald in artikel 134 van de uitvoeringsvoorschriften.

64

Gezien het grote aantal kennisgevingen van aanbesteding is een doeltreffende, intuïtieve zoekfunctie cruciaal voor de gebruiksvriendelijkheid van TED. Aankondigingen op TED kunnen worden gesorteerd en opgezocht per land, bedrijfssector, plaats van levering en een aantal andere criteria. In de TED-zoekfunctie kunnen verschillende zoekcriteria worden gecombineerd om naar potentieel interessante aankondigingen van een opdracht te zoeken. Door middel van tests hebben wij enkele kwesties vastgesteld met betrekking tot zoekopties die onbevredigende resultaten opleverden. **Tekstvak 8** bevat een aantal voorbeelden.

28 „Procurement And Grants for European Union external actions - A Practical Guide”.

29 <http://ted.europa.eu>

Voorbeelden van onbevredigende zoekresultaten bij het zoeken in de lopende aankondigingen van opdrachten in TED

Een zoekopdracht in lopende aankondigingen van opdrachten waarbij de bedrijfssector „bouw en onroerend goed” werd gecombineerd met „Europese instelling/Europees agentschap of internationale organisatie” leverde in totaal 124 zoekresultaten op. De weergegeven elementen omvatten echter tal van aankondigingen van een opdracht die duidelijk geen verband hielden met „bouw en onroerend goed”, zoals de aankondigingen van een opdracht met betrekking tot „vertaaldiensten”, een „onderzoek ter ondersteuning van de geschiktheidstest van de consumentenwetgeving van de EU”, of het „mkb-instrument voor het bedrijfsleven en de academische wereld”.

Een andere zoekopdracht in lopende aankondigingen van opdrachten, die was beperkt tot de sector „mijnbouw en ertsen” in combinatie met „Europese instelling/Europees agentschap of internationale organisatie”, leverde irrelevante zoekresultaten op, zoals „zonweringselementen”, of „bouwwerkzaamheden voor gebouwen in verband met vervoer per spoor”. Wij hebben deze combinatie van zoekcriteria op verschillende dagen getest. Meerdere keren leverde de zoekfunctie alleen aankondigingen van een opdracht op die niets te maken hadden met „mijnbouw en ertsen”.

De zoekfunctie „zoeken in volledige tekst” leverde niet altijd bevredigende resultaten op. Wij volgen de instructies voor het gebruik van zoekopdrachten tussen aanhalingstekens en typten bijvoorbeeld „beveiligingsdiensten” in combinatie met „Europese instelling/Europees agentschap of internationale organisatie”, wat 147 zoekresultaten opleverde, waaronder irrelevante resultaten, zoals „bijstand bij de ontwikkeling van een betere kennis inzake overheidsbestuur en institutionele capaciteitsopbouw in verschillende landen”, of „technische bijstand in het kader van het voorlichtings- en bewustmakingsproject inzake waterambassadeurs”.

De TED-zoekfunctie voor aankondigingen van een bepaalde EU-instelling werd in december 2015 verbeterd, maar was nog steeds niet volledig betrouwbaar. Wanneer bijvoorbeeld het hokje voor de Raad van de Europese Unie werd aangevinkt, waren de resultaten aankondigingen die door zowel de Raad als de Europese dienst voor extern optreden (EDEO) waren gepubliceerd. Sommige van deze EDEO-aankondigingen werden echter niet getoond wanneer het hokje voor de EDEO was aangevinkt. Bovendien bleef het omslachtig om aankondigingen van een opdracht van een bepaald EU-agentschap te vinden.

(Test van zoekopdrachten verricht in januari/februari 2016)

Hulpmiddelen voor het identificeren van zakelijke mogelijkheden, zoals de „Gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten” en de „Nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek”, werden niet altijd correct gebruikt

65

De nauwkeurigheid van de TED-zoekresultaten hangt af van de correcte invoering van de gegevens door de aanbestedende diensten, in het bijzonder wat betreft de door TED gehanteerde classificatie-instrumenten.

66

De „Gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten” (CPV) is het belangrijkste classificatie-instrument. De woordenlijst moet het voor inschrijvers makkelijker maken om per bedrijfssector vast te stellen welke aankondigingen van een opdracht zijn gedaan. De woordenlijst bestaat uit ongeveer 10 000 codes die zijn ingedeeld in een boomstructuur van vijf niveaus. Elke code bestaat uit acht cijfers en een omschrijving van de aard van de werkzaamheden, leveringen of diensten waarop de opdracht betrekking heeft.

67

Uit een studie in opdracht van de Europese Commissie³⁰ is gebleken dat een relatief groot aandeel van de aankondigingen van een opdracht onjuiste codes bevatten. Uit een test met een steekproef van 405 aankondigingen van een opdracht is gebleken dat de code in ongeveer 23 % van de aankondigingen onjuist was. In ongeveer 10 % van de gevallen beschreef de toegepaste code niet de aanbestede werkzaamheden, levering of dienst, in ongeveer 8 % van de gevallen was de code te algemeen en in ongeveer 4 % van de gevallen was deze te specifiek. Tijdens onze controle hebben wij aankondigingen van een opdracht van de Commissie aangetroffen die onjuiste codes bevatten. **Tekstvak 9** bevat een aantal voorbeelden.

30 „Review of the functioning of the CPV Codes/System”, december 2012, in opdracht van DG Interne Markt en Diensten.

Tekstvak 9

Voorbeelden van onjuist door de Commissie gebruikte CPV-codes

Voor een onderzoeksopdracht met betrekking tot „statistieken en voorspellingsanalyse van verschillende markten voor motorvoertuigen” gebruikte de aanbestedende dienst de code voor „openbaar vervoer over de weg” (code 60112000). De waarde van het gegunde contract beliep 429 300 euro.

Voor een onderzoeksopdracht „op het gebied van uitstoot alsook concurrentievermogen en economische analyse van de automobiellindustrie” werd de code voor „vervoersmaterieel en bijbehorende producten” (code 34000000) gebruikt. De waarde van het gegunde contract beliep 5 000 000 euro.

Voor een overeenkomst voor de „verzameling van de belangrijkste kwalitatieve en kwantitatieve informatie over de concentratiebeschikkingen van de Europese Commissie” werd de code voor „marktonderzoek” (code 79310000) gebruikt. De procedure was niet succesvol en de opdracht werd niet gegund.

68

De Nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS) werd opgezet door Eurostat, het Bureau voor de statistiek van de EU, met het oog op een uniforme verdeling van territoriale eenheden voor de productie van regionale statistieken binnen de Europese Unie. Deze kan in de aankondigingen van een opdracht worden gebruikt om de plaats van uitvoering van de werken aan te geven of de plaats van levering van de producten of diensten. De meeste diensten van de Commissie hebben de NUTS-codes in hun aankondigingen van een opdracht niet gebruikt. Indien een aanbestedende dienst de plaats van uitvoering van de overeenkomst niet door middel van een NUTS-code heeft gespecificeerd, zou de overeenkomst aan de aandacht van potentiële inschrijvers kunnen ontsnappen.

Bij e-toegang tot aanbestedingen en e-inschrijving werpen de EU-instellingen onnodige obstakels op voor marktdeelnemers door niet snel gebruik te maken van geharmoniseerde oplossingen

TED eTendering is een platform dat op vrijwillige basis wordt gebruikt

69

Het TED eTendering-platform kan door alle EU-instellingen en -agentschappen worden gebruikt en heeft het potentieel om het centrale toegangspunt voor al hun aanbestedingen te worden. Het wordt beheerd door het Publicatiebureau en belangstellende ondernemers kunnen zich gratis registreren. Het platform wordt gesynchroniseerd met de TED-website³¹ en biedt:

- a) elektronische toegang tot alle aanbestedingsdocumenten die openbaar toegankelijk zijn;
- b) de mogelijkheid tot het indienen van vragen in alle officiële EU-talen en om andere vragen en antwoorden te bekijken;
- c) realtime meldingen wanneer actualisaties van geselecteerde aanbestedingen worden gepubliceerd.

70

TED eTendering kan sinds april 2011 worden gebruikt, maar is niet verplicht voor de directoraten-generaal (DG's) van de Commissie, of voor de uitvoerende agentschappen, hoewel DG Begroting deze diensten aanmoedigt om het systeem te gebruiken. Hetzelfde geldt voor het Europees Parlement, dat het doel heeft om alle DG's TED eTendering te laten gebruiken. De Raad wil in 2016 beginnen met het gebruik van TED eTendering. De ECB heeft geen plannen voor het gebruik van TED eTendering. **Bijlage I** bevat een lijst van alle entiteiten die tegen medio april 2016 gebruik hadden gemaakt van TED eTendering. Het beperkte aantal EU-organen en -agentschappen op de lijst bevestigt de bevinding van onze enquête dat ongeveer twee derde van hen zelden of nooit TED eTendering gebruikt.

De Europese instellingen worstelen met de invoering van elektronische inschrijving en een gemeenschappelijke aanpak ontbreekt

71

Artikel 95, lid 2, van het Financieel Reglement van de EU³² vereist dat de Europese instellingen en organen uniforme normen opstellen voor de elektronische uitwisseling van informatie met derden die deelnemen aan aanbestedings- en subsidieprocedures en deze toepassen. Het doel is om aanvragers, kandidaten en inschrijvers één „elektronisch gegevensuitwisselingsterrein” te bieden. Artikel 111, lid 2, legt de Commissie de taak op om ervoor te zorgen dat inschrijvers de inhoud van hun inschrijving en alle bewijsstukken in elektronisch formaat kunnen indienen.

31 Daarnaast biedt TED eTendering ook toegang tot overheidsopdrachten met een geringere waarde, indien de aanbestedende dienst besluit deze te publiceren.

32 Van kracht sinds oktober 2012.

72

De Commissie begon in november 2014 met het testen van e-inschrijving. De volledige implementatie heeft nog niet plaatsgevonden en de start daarvan staat gepland voor juli 2016.

73

In het Europees Parlement is e-inschrijving alleen mogelijk voor opdrachten van geringe waarde. Voor opdrachten met een hoge waarde wordt indiening langs elektronische weg bemoeilijkt door het feit dat het e-mailsysteem van het Parlement niet aan alle eisen voldoet die zijn opgenomen in het Financieel Reglement van de EU (zie **tekstvak 10**). DG INLO moedigt inschrijvers sinds 2014 aan om delen van hun inschrijvingsdossiers elektronisch in te dienen op een USB-stick.

Tekstvak 10

De vereisten van e-inschrijving

„(...) middelen voor de elektronische ontvangst van inschrijvingen en verzoeken tot deelname [moeten] door middel van technische oplossingen en adequate procedures waarborg bieden dat:

- a) de ondernemer met zekerheid kan worden geauthentificeerd;
- b) het tijdstip en de datum van ontvangst van de inschrijvingen en de verzoeken tot deelname exact kunnen worden vastgesteld;
- c) redelijkerwijs kan worden verzekerd dat niemand vóór de opgegeven uiterste data toegang kan hebben tot de op grond van onderhavige eisen verstrekte informatie;
- d) alleen gemachtigde personen de data voor openbaarmaking van de ontvangen informatie kunnen vaststellen of wijzigen;
- e) tijdens de verschillende fasen van de aanbestedingsprocedure alleen de gemachtigde personen toegang hebben tot de verstrekte informatie en toegang kunnen geven tot deze informatie, voor zover nodig is voor de procedure;
- f) redelijkerwijs kan worden gewaarborgd dat inbreuken op de onder a) tot en met e) vastgestelde regels of pogingen daartoe kunnen worden opgespoord.”

(Artikel 155, lid 2 van de uitvoeringsvoorschriften bij het Financieel Reglement van de EU)

Opmerkingen

74

Van de EU-instellingen is de Raad een pionier op het gebied van e-inschrijving, maar met wisselende resultaten. E-inschrijving is al mogelijk sinds de invoering van de specifiek daarvoor bedoelde website „Consilium Tendering” in mei 2009. Het was echter optioneel om offertes elektronisch in te dienen: aanbestedingsbeheerders konden beslissen om geen gebruik te maken van deze mogelijkheid. Wanneer de optie beschikbaar was, mochten de inschrijvers hun offertes desalniettemin op papier indienen. Volgens de Raad werd minder dan de helft van de inschrijvingen elektronisch ingediend. „Consilium Tendering” wordt niet meer gebruikt en de Raad is geïnteresseerd om deel te nemen aan het e-inschrijvingsysteem van de Commissie.

75

De ECB heeft plannen voor de geleidelijke invoering van een elektronisch aanbestedingssysteem in 2016 waarmee inschrijvers offertes elektronisch kunnen indienen via een gebruikersaccount (gebruikersnaam en wachtwoord). Wanneer de inschrijvers hun inschrijvingen elektronisch indienen, genereert het systeem een standaard-voorblad met een unieke identificatiecode dat de inschrijvers kunnen printen, ondertekenen en indienen bij de ECB om te bevestigen dat hun offerte geldig en juridisch bindend is.

Voor marktdeelnemers die menen dat zij oneerlijk zijn behandeld, zijn een snelle behandeling van hun klachten en schadevergoeding moeilijk te verkrijgen

76

Doeltreffende instrumenten voor de behandeling van gevallen waarin marktdeelnemers van mening zijn dat zij oneerlijk zijn behandeld, zijn van belang voor zowel de EU-instellingen als de betrokken marktdeelnemers. Dergelijke instrumenten vergroten de geloofwaardigheid van de EU-instellingen en versterken het vertrouwen van marktdeelnemers dat zij eerlijk worden behandeld en dat het daarom de moeite waard is om samen te werken met de EU-instellingen.

Bepalingen van de richtlijnen inzake rechtsmiddelen die kunnen bijdragen tot het herzieningsproces zijn niet opgenomen in de aanbestedingsregels

77

De rechtsmiddelenrichtlijnen³³ bevatten gemeenschappelijke normen om ervoor te zorgen dat er in alle EU-lidstaten snelle en doeltreffende rechtsmiddelen ter beschikking staan wanneer inschrijvers van mening zijn dat opdrachten op onrechtmatige wijze zijn gegund. De herziening kan worden uitgevoerd door bestaande administratieve of gerechtelijke beroepsinstanties. Een andere mogelijkheid is de opzet van een onafhankelijke gespecialiseerde buitengerechtelijke beroepsinstantie waarvan de beslissingen kunnen worden onderworpen aan rechterlijke toetsing. Nog een andere mogelijkheid waarin deze richtlijnen voorzien, is dat de betrokken marktdeelnemer eerst bezwaar maakt bij de aanbestedende dienst voordat hij zich tot de rechter kan wenden.

33 Er zijn twee richtlijnen waarin de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten zijn vastgelegd: Richtlijn 89/665/EEG van de Raad van 21 december 1989 houdende de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken (PB L 395 van 30.12.1989, blz. 33), die betrekking heeft op de publieke sector, en Richtlijn 92/13/EEG van de Raad van 25 februari 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de communautaire voorschriften inzake de procedures voor het plaatsen van opdrachten door diensten die werkzaam zijn in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie (PB L 76 van 23.3.1992, blz. 14), die betrekking heeft op de nutssector. Beide richtlijnen werden gewijzigd door Richtlijn 2007/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 tot wijziging van de Richtlijnen 89/665/EEG en 92/13/EEG van de Raad met betrekking tot de verhoging van de doeltreffendheid van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten (PB L 335 van 20.12.2007, blz. 31).

78

Zoals bij alle richtlijnen het geval is, zijn de rechtsmiddelenrichtlijnen niet rechtstreeks van toepassing op de instellingen van de EU. Sommige elementen van de richtlijnen zijn opgenomen in het Financieel Reglement van de EU en in de aanbestedingsregels van de ECB, terwijl andere buiten beschouwing zijn gelaten. Met name is er geen onafhankelijke gespecialiseerde buitengerechtelijke beroepsinstantie ingesteld voor de behandeling van aanbestedingskwesies in verband met de instellingen van de EU, waarvan de beslissingen onderworpen kunnen worden aan rechterlijke toetsing, ondanks het feit dat dergelijk organen doorgaans minder verwerkingstijd nodig hebben voor voorlopige herzieningen en precontractuele rechtsmiddelen³⁴.

79

Overeenkomstig met de rechtsmiddelenrichtlijnen voorziet het Financieel Reglement van de EU in een wachtermijn van 15 kalenderdagen vóór de ondertekening van het contract. Deze periode wordt verkort tot tien dagen, indien de aanbestedende dienst gebruik maakt van elektronische middelen om de geselecteerde en afgewezen inschrijvers in kennis te stellen van zijn voornemen om een overeenkomst te sluiten³⁵. Indien niet-geselecteerde of benadeelde inschrijvers of gegadigden tijdens de wachtermijn vragen stellen of opmerkingen maken, **kan** de aanbestedende dienst de ondertekening van het contract opschorten voor aanvullend onderzoek. Deze bepalingen van het Financieel Reglement zijn minder gunstig voor niet-geselecteerde inschrijvers dan de bepalingen van de rechtsmiddelenrichtlijnen, op grond waarvan de indiening van een verzoek tot herziening bij de aanbestedende dienst automatisch leidt tot opschorting van de mogelijkheid om de overeenkomst te sluiten³⁶.

80

Van de gecontroleerde entiteiten heeft alleen de ECB een solide intern herzieningsmechanisme om klachten te behandelen. Deze zogenaamde „beroepsprocedure” wordt beschreven in **tekstvak 11**.

34 Zie het door de Commissie gepubliceerde eindverslag „Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts”, april 2015, blz. 137.

35 Er is geen sprake van een wachtermijn in het geval van specifieke contracten op basis van kaderovereenkomsten of in het geval van een uitzonderlijke procedure van gunning via onderhandelingen op grond van artikel 134, lid 1, van de uitvoeringsvoorschriften (met uitzondering van artikel 134, lid 1, onder b - één mogelijke aannemer). Er is ook geen wachtermijn indien er slechts één offerte is ingediend.

36 De opschorting zal niet worden beëindigd voor het verstrijken van een termijn van ten minste tien kalenderdagen, ingaande op de dag na de datum waarop de aanbestedende autoriteit een antwoord heeft verzonden.

De beroepsprocedure van de ECB

De aanbestedingsregels van de ECB bieden gegadigden/inschrijvers bij een afwijzing de mogelijkheid om daartegen in beroep te gaan bij het Controleorgaan aanbestedingen van de ECB. Het Controleorgaan is een intern orgaan dat bestaat uit hogere leidinggevend en wordt ondersteund door de juridische dienst van de ECB. Indien het Controleorgaan van mening is dat het besluit waarbij de aanvraag of inschrijving van de appellant wordt afgewezen, inbreuk maakt op de aanbestedingsregels of op algemene beginselen van aanbestedingsrecht, moet het opdracht geven om de aanbestedingsprocedure of delen daarvan te herhalen, of zelf een definitief besluit nemen. Het Controleorgaan stelt de appellant binnen één maand na ontvangst van het beroepschrift schriftelijk in kennis van zijn besluit.

Sinds 2007 werden 35 beroepsschriften ontvangen, waarvan er in december 2015 nog één aanhangig was, zes waren aanvaard, twintig werden afgewezen en acht werden doorgestuurd naar het verantwoordelijke comité inzake aanbestedingen en door de appellant niet verder voortgezet.

Procedures voor de rechterlijke instanties van de EU kosten veel tijd en een vergoeding van de vermeende schade wordt zelden toegekend

81

Het Gerecht is onder andere bevoegd om in eerste aanleg kennis te nemen van beroepen van marktdeelnemers tegen handelingen of nalatigheden van de instellingen van de EU. In de zesjarige periode van 2009 tot en met 2014 heeft het Gerecht 3 419 zaken afgerond, waarvan er 106 betrekking hadden op openbare aanbestedingen door de instellingen van de EU (3,1 %), of gemiddeld 17,6 zaken per jaar³⁷. De 106 zaken in verband met overheidsopdrachten hebben geleid tot in totaal 123 besluiten: 66 arresten en 57 beschikkingen. **Tabel 3** toont de uitsplitsing daarvan over de betrokken EU-instellingen en -organen.

Tabel 3 Arresten en beschikkingen van het Gerecht per betrokken EU-instelling of -orgaan

	Arrest	Beschikking
Europese Commissie	41	40
Europees Parlement	5	4
Raad	3	3
Europees Agentschap voor maritieme veiligheid	3	
Hof van Justitie van de Europese Unie	2	
Europese Autoriteit voor voedselveiligheid	2	
Europees Geneesmiddelenbureau	2	
Europese Centrale Bank	1	2
Europese Investeringsbank	1	
Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving	1	
Europees Instituut voor gendergelijkheid	1	
Frontex	1	
Europees Milieuagentschap	1	
Gemeenschappelijke onderneming voor ITER en de ontwikkeling van fusie-energie	1	3
Europol	1	
Europese Rekenkamer		1
Europese Dienst voor extern optreden		1
Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt		1
Europees Agentschap voor chemische stoffen		1
Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding		1

Bron: Europese Rekenkamer.

³⁷ Uit een vergelijking van het aantal zaken met betrekking tot openbare aanbesteding met het aantal gunningsbesluiten dat door de EU-instellingen en -organen is gepubliceerd in Tenders Electronic Daily (TED) kan worden afgeleid dat de verhouding tussen rechtszaken voor het Gerecht en door de EU-instellingen en -organen uitgevoerde aanbestedingsprocedures minder dan 1 % bedraagt. Dit percentage is lager dan in de lidstaten, waar de verhouding tussen het aantal beroepsprocedures en het totale aantal aanbestedingsprocedures tussen 2 % en 12,3 % schommelt volgens de Annual Public Procurement Implementation Review van 2013 (werkdokument van de diensten van de Commissie SWD(2014) 262 final van 1 augustus 2014, blz. 26).

Opmerkingen

82

Tijdens de onderzochte periode waren beroepen tot nietigverklaring in dertien gevallen succesvol, op basis van de bevinding dat het besluit van de aanbestedende dienst onrechtmatig was³⁸. De procedures voor het Gerecht op het gebied van aanbesteding (arresten) duren gemiddeld ongeveer 35 maanden.

83

De belangrijkste schade voor deelnemers aan een aanbestedingsprocedure is de derving van winst die zij zouden hebben gemaakt indien de opdracht aan hen was gegund. Tijdens de onderzochte periode (2009-2014) was er geen sprake van succesvolle vorderingen tot schadevergoeding. In twee recentere zaken³⁹ veroordeelde het Gerecht de aanbestedende dienst echter tot vergoeding van de schade die door de marktdeelnemer was geleden door het verlies van een kans op gunning van een opdracht. Dit kan erop wijzen dat het Gerecht in dergelijke gevallen nu meer geneigd is een schadevergoeding toe te kennen.

84

Gedurende de onderzochte periode werden er geen verzoeken om voorlopige maatregelen toegewezen⁴⁰ en alle 16 beroepszaken die door marktdeelnemers bij het Hof van Justitie waren ingesteld tegen beslissingen van het Gerecht werden afgewezen. In een van de belangrijkste beschikkingen van 2015 inzake de aanbestedingsprocedures van de EU-instellingen⁴¹ verklaarde de vicepresident van het Hof van Justitie echter dat, zelfs indien de gestelde schade niet onherstelbaar is, het voldoende duidelijke en ernstige karakter van de vastgestelde onrechtmatigheden prima facie het opleggen van voorlopige maatregelen kan rechtvaardigen. De vicepresident van het Hof van Justitie heeft dus positief gereageerd op de nieuwe en flexibelere benadering van het Gerecht wat betreft de voorwaarden voor het toewijzen van voorlopige maatregelen en verwees daarbij naar het recht op doeltreffende juridische bescherming⁴².

De Ombudsman kon in enkele gevallen de zaak door middel van minnelijke schikkingen oplossen, maar snel ingrijpen bij overheidsopdrachten wordt gehinderd door procedurele voorschriften

85

De Europese Ombudsman onderzoekt klachten over wanbeheer in de EU-instellingen en -organen, met inbegrip van klachten betreffende openbare aanbestedingen. Door middel van een zoekopdracht op de website van de Ombudsman vonden wij 60 besluiten met betrekking tot openbare aanbesteding in de periode van 18 februari 2008⁴³ tot en met 17 februari 2015⁴⁴. Het merendeel van deze 60 besluiten (34 gevallen) had betrekking op aanbestedingsactiviteiten buiten de EU, waarbij vaak EU-delegaties betrokken waren. **Tabel 4** bevat een samenvattende analyse van deze 60 beschikkingen.

- 38 Het is vaste rechtspraak dat de EU-instellingen over een ruime beoordelingsvrijheid beschikken met betrekking tot de factoren die in aanmerking moeten worden genomen voor de gunning van een opdracht. De toetsing door het Gerecht moet worden beperkt tot de vraag of de procedure- en motiveringsvoorschriften in acht zijn genomen, of de feiten juist zijn, en of er geen sprake is van een kennelijke beoordelingsfout of misbruik van bevoegdheid. In tien van de dertien gevallen was de nietigverklaring gegrond op het feit dat de aanbestedende dienst bij zijn besluit niet had voldaan aan zijn motiveringsplicht.
- 39 Zaak T-299/11 van 7 oktober 2015 (European Dynamics/ BHIM) (hiertegen loopt een beroep: zaak C-677/15 P) en zaak T-199/14 van 29 oktober 2015 (Vanbreda Risk & Benefits/ Commissie).
- 40 Met uitzondering van één beschikking die naderhand nietig werd verklaard nadat beroep werd ingesteld. Verder werd de aanbestedingsprocedure in twee gevallen vóór de beslissing van het Gerecht geannuleerd door de aanbestedende dienst.
- 41 C-35/15 P (R), Europese Commissie/Vanbreda Risk & Benefits.
- 42 In dit geval verwierp de vicepresident het verzoek om voorlopige maatregelen echter, omdat de Commissie vóór de ondertekening van het contract de wachttermijn in acht had genomen en het contract in kwestie lange tijd voor het verzoek om toepassing van voorlopige maatregelen werd gesloten.
- 43 Eerste keer dat sprake is van een besluit met betrekking tot openbare aanbestedingen in het kader van het onderwerp „gunning van opdrachten of verlening van subsidies”.
- 44 In de loop van deze zeven jaren ontving de Ombudsman 86 ontvankelijke klachten in verband met aanbesteding. Deze omvatten de 60 besluiten die werden aangetroffen in de databank op internet, 22 gevallen waarin de Ombudsman geen gronden vond om een onderzoek in te stellen, en 4 gevallen waarin de klacht werd ingetrokken.

Tabel 4

Besluiten van de Ombudsman inzake openbare aanbesteding — overzicht van de resultaten

Categorie	Aantal incidenten	Toelichting
Totaalaantal besluiten	60	Het totale aantal besluiten in verband met overheidsopdrachten die zijn gepubliceerd op de website van de Ombudsman met het onderwerp „Toekenning van overheidsopdrachten en subsidies”.
Geen wanbeheer	30	De Ombudsman heeft geen wanbeheer geconstateerd.
Minnelijke schikking uitgevoerd	8	Er is een minnelijke schikking of corrigerende maatregel overeengekomen en uitgevoerd. Deze categorie omvat de volgende subcategorieën:
<i>Verstrekking van informatie</i>	6	De minnelijke schikking bestond in het beschikbaar stellen van bevredigende informatie of een bevredigende motivatie.
<i>Betaling van kosten</i>	1	De minnelijke schikking bestond in vergoeding van de gerechtvaardigde kosten ten laste van de klager.
<i>Oplossing niet gespecificeerd (in onderhandeling)</i>	1	Onderhandelingen over een minnelijke schikking hebben plaatsgevonden maar het resultaat daarvan is niet bekend.
Wanbeheer	20	De Ombudsman heeft ten aanzien van ten minste één van de aspecten van de zaak wanbeheer geconstateerd. Deze categorie omvat de volgende subcategorieën:
<i>Minnelijke schikking afgewezen</i>	5	Het voorstel voor een minnelijke schikking werd in vier van de vijf gevallen afgewezen door de desbetreffende instelling.
<i>Minnelijke schikking niet mogelijk</i>	13	Een minnelijke schikking was niet meer mogelijk.
<i>Minnelijke schikking niet nodig</i>	2	Een minnelijke schikking was niet nodig, omdat de vordering niet werd onderzocht vanwege het feit dat procedure was geannuleerd, of omdat die geen gevolg had voor de uitkomst van de procedure.
Zaak voor het Hof van Justitie — geval werd niet verder onderzocht	1	Het geval werd niet onderzocht door de Ombudsman, omdat de zaak onderwerp was van procedures door het Gerecht.
Zaak ingetrokken door klager	1	De zaak werd zonder verdere uitleg ingetrokken door de klager.

Bron: Europese Rekenkamer.

Opmerkingen

86

De gemiddelde tijdsduur tussen de opening van een zaak tot het besluit was 20 maanden, wat minder is dan de duur van een gerechtelijke procedure (zie paragraaf 82). De Ombudsman kan echter pas een onderzoek instellen naar aanleiding van een klacht, indien er eerst „passende administratieve stappen worden gezet bij de betrokken instellingen of organen”⁴⁵. Dit betekent dat de marktdeelnemer zich met zijn klacht eerst tot de betrokken instelling dient te wenden en haar antwoord moet afwachten. Dit verlengt de procedure en sluit een snelle interventie van de Ombudsman voordat er een overeenkomst wordt gesloten vrijwel uit.

87

In het geval dat op basis van een voorstel van de Ombudsman een minnelijke schikking werd overeengekomen, bestond deze er gewoonlijk in dat de klager toegang kreeg tot informatie, of dat hij een bevredigende motivering kreeg van de redenen van de afwijzing van zijn offerte. Geen van de onderzoeken van de Ombudsman heeft ooit geleid tot intrekking van het gunningsbesluit en de heropening van een aanbestedingsprocedure door een EU-instelling. De corrigerende maatregelen betroffen nooit een schadevergoeding voor de klager voor het verlies van een kans om de opdracht gegund te krijgen of een verlies van winst. In één geval werd een vergoeding toegewezen van kosten die door de klager waren gemaakt als gevolg van zijn deelname aan een aanbestedingsprocedure. De Ombudsman is proactief en maakt in haar besluiten „aanvullende opmerkingen”, die aanbevelingen zijn en zijn bedoeld om de EU-instellingen aan te moedigen hun werkwijzen in de toekomst te veranderen. Voorbeelden van „aanvullende opmerkingen” worden gegeven in **tekstvak 12**.

De Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement sloot verzoekschriften tegen EU-instellingen uit

88

Het recht om een verzoekschrift in te dienen is een van de fundamentele rechten van de Europese burgers⁴⁶. Iedere burger en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft het recht een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten. De Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement meldde op haar verzoekschriftenportal echter dat verzoekschriften over gevallen van wanbeheer door de EU-instellingen niet-ontvankelijk zouden zijn: De niet-ontvankelijkheid van het verzoekschrift (...) Vragen betreffende gevallen van wanbeheer binnen de instellingen of organen van de EU moeten worden gericht aan de Europese Ombudsman. Op deze wijze sloot de Commissie verzoekschriften over vermeend wanbeheer bij openbare aanbesteding door de EU-instellingen uit.

45 Zie artikel 2, lid 4, van het Besluit van het Europees Parlement van 9 maart 1994 inzake het statuut van de Europese Ombudsman en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van zijn ambt (PB L 113 van 4.5.1994, blz. 15).

46 Zie artikel 44 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Voorbeelden van aanvullende opmerkingen van de Ombudsman

Onder voorbehoud van de bepalingen van de overeenkomst, kan het Publicatiebureau, in toekomstige zaken waarin de contractanten vragen of hun contract zal worden hernieuwd, ten minste bij benadering aangeven binnen welke termijn het voornemens is een besluit te nemen. *(Besluit van de Europese Ombudsman ter afsluiting van het onderzoek naar klacht 1922/2010/(VIK) ER tegen het Bureau voor publicaties van de Europese Unie (19.12.2013))*

In gevallen als het onderhavige, waarin, nadat een aanbestedingsprocedure is geannuleerd, een EU-delegatie beslist om over te gaan tot een procedure van gunning via onderhandelingen met een aantal van de oorspronkelijke inschrijvers, wordt het de delegatie aangeraden om de afgewezen inschrijvers openlijk en proactief over deze ontwikkeling te informeren. Dit versterkt het beeld van de wettigheid en transparantie van door EU-delegaties uitgevoerde aanbestedingsprocedures. *(Besluit van de Europese Ombudsman ter afsluiting van het onderzoek inzake klacht 1325/2011/VL tegen de Europese Commissie (17.5.2013))*

Met het oog op de terminologische verwarring die de onderhavige zaak aan het licht heeft gebracht, en ter voorkoming van mogelijke misverstanden in de toekomst, acht de Ombudsman het nuttig om de Commissie uit te nodigen om de documentatie te herzien die zij verstrekt in het kader van haar aanbestedingsprocedures, om eventuele onduidelijkheden of terminologische onnauwkeurigheden weg te nemen en om ervoor te zorgen dat inschrijvers duidelijk en ondubbelzinnig worden geïnformeerd over de voorwaarden met betrekking tot hun oprichting/inschrijving in het handelsregister/registratie/nationaliteit waaraan zij moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de aanbesteding. Het zou ook nuttig zijn indien de Commissie er in het kader van deze herziening voor zou zorgen dat dergelijke sleutelbegrippen in de aanbestedingsprocedure duidelijk worden omschreven in de aankondiging van een opdracht zelf, of in een document waarnaar zij duidelijk verwijst en dat gemakkelijk toegankelijk is. *(Besluit van de Europese Ombudsman ter afsluiting van het onderzoek inzake klacht 920/2010/(VIK) tegen de Europese Commissie (18.7.2011))*

Deel IV — Er wordt niet systematisch gezorgd voor transparantie van resultaten en wederzijds leren

Informatie over de uitkomst van aanbestedingsactiviteiten van de EU-instellingen is niet toegankelijk op een wijze die doeltreffende monitoring door de kwijtingverlenende autoriteit en het grote publiek mogelijk maakt

89

Het vergroten van de transparantie van processen en procedures is een van de meest doeltreffende maatregelen ter bestrijding van corruptie en wanbeheer bij openbare aanbesteding en ter voorkoming van ongerechtvaardigde beperkingen van de mededinging. Transparantie is niet alleen van belang voor marktdeelnemers, maar ook voor de kwijtingsautoriteit en het grote publiek dat door middel van monitoring van aanbestedingsactiviteiten kan bijdragen tot een betere werking van de EU-instellingen.

Doeltreffende monitoring vereist dat geharmoniseerde informatie op één plaats op het internet kan worden gevonden

90

Om een doeltreffende monitoring door de belanghebbenden mogelijk te maken, moet ten minste de volgende informatie op één plaats op het internet beschikbaar worden gesteld en doorlopend geactualiseerd worden voor elke overeenkomst van meer dan 15 000 euro, zodra deze is ondertekend door een EU-instelling, met vermelding van:

- a) het onderwerp van het contract;
- b) het type contract;
- c) de waarde van het contract;
- d) de duur van het contract;
- e) het soort gunningsprocedure (met een motivering in geval van een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking);
- f) de gunningscriteria en hun relatieve gewicht;
- g) het aantal ontvangen inschrijvingen en het aantal inschrijvingen dat in aanmerking werd genomen bij de uiteindelijke gunningsbeslissing (met een uitsplitsing naar lidstaten en derde landen en met opgaaf van het aantal inschrijvingen van kmo's);

- h) de naam en het adres van de geselecteerde inschrijver, met inbegrip van de vermelding of het een kmo betreft;
- i) het deel van het contract dat waarschijnlijk aan onderaannemers wordt uitbesteed.

91

Een dergelijk register voor informatie in verband met EU-overeenkomsten moet ook links bevatten naar andere relevante documenten (zoals aanbestedingsdocumenten, aankondigingen op TED en kopieën van de ondertekende contracten).

Informatie wordt gefragmenteerd verstrekt

92

Momenteel zijn er geen instrumenten waarmee een totaalbeeld van de resultaten van de aanbestedingsactiviteiten van de EU-instellingen kan worden verkregen. Informatie wordt gefragmenteerd verstrekt en in de meeste gevallen niet op geharmoniseerde wijze. Niet alle afgesloten aanbestedingsprocedures kunnen in de TED-databank worden gevonden, aangezien het niet in alle gevallen verplicht is om aankondigingen van een gegunde opdracht bekend te maken. Het is lastig om procedures op te zoeken die zijn opgenomen in TED, omdat de zoekresultaten niet altijd bevredigend zijn (zie de paragrafen 63-65). Het TED eTendering-platform wordt niet door alle Europese instellingen gebruikt. Voorts blokkeren sommige instellingen de mogelijkheid om aanbestedingsdocumenten van het platform te downloaden nadat de termijn voor het indienen van de offertes is verstreken.

93

Het Europees Parlement publiceert op zijn website jaarlijks een volledige lijst van alle contractanten waaraan het opdrachten met een waarde van meer dan 15 000 euro heeft gegund. Deze lijst bevat de naam en het adres van de contractant, het soort en het onderwerp van de overeenkomst, de looptijd en de waarde ervan, de gevolgde procedure en het bevoegde directoraat-generaal. De lijst maakt deel uit van het jaarverslag over de door het Europees Parlement gegunde opdrachten. De lijst is vollediger en gedetailleerder dan de geconsolideerde informatie die door de andere gecontroleerde instellingen wordt gepubliceerd en gaat verder dan de vereisten ten aanzien van transparantie die zijn vastgesteld in het Financieel Reglement van de EU.

94

Aangezien de aanbestedingsactiviteiten van de Commissie zijn gedecentraliseerd, wordt daarover gerapporteerd in de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV) van de verschillende directoraten-generaal, maar op een gestandaardiseerde wijze. Toch wordt niet alle informatie van de verschillende jaarlijkse activiteitenverslagen op centraal Commissie-niveau geconsolideerd in één enkel verslag. Op het niveau van de Commissie neemt de Commissie in haar jaarlijkse synthese van de beheersresultaten van de Commissie een analytisch verslag over de onderhandelingsprocedures op. Het systeem voor financiële transparantie (SFT) van de Commissie is ontworpen om informatie te verschaffen over de ontvangers van EU-middelen. Het bevat echter geen informatie over de kwestie welk type aanbestedingsprocedure is gevolgd voor de gunning van opdrachten.

95

De ECB publiceert op haar website jaarlijkse lijsten van opdrachten met een waarde hoger dan 50 000 euro die zijn gegund zonder bekendmaking van een aankondiging van een opdracht. De lijsten vermelden de namen van de contractanten aan wie opdrachten werden gegund, het onderwerp en de geraamde waarde van de overeenkomsten, en geven aan of de looptijd van de overeenkomst langer is dan twaalf maanden. Eerdere aankondigingen van opdrachten en gunningsberichten en eerdere vrijwillige aankondigingen van opdrachten zijn centraal beschikbaar in het archiefgedeelte.

96

De veilige aanbestedingswebsite van de Raad voor overeenkomsten van meer dan 60 000 euro biedt niet alleen een zoekfunctie voor lopende, maar ook voor afgesloten en geannuleerde aanbestedingen. Toen wij de zoekfunctie hebben getest, konden wij echter niet alle afgesloten aanbestedingen terugvinden. Via TED zijn jaarlijkse lijsten gepubliceerd van opdrachten waarvoor geen specifiek gunningsbericht was gepubliceerd. De website van de Raad bevatte echter geen link naar deze lijsten.

97

Het EU-opendataportaal, dat door het Publicatiebureau wordt beheerd, bevat datasets met betrekking tot openbare aanbesteding. De meest uitgebreide datasets zijn rechtstreeks gebaseerd op TED. Met betrekking tot deze datasets doen zich dezelfde problemen voor als die beschreven in de paragrafen 63 en 64, dat wil zeggen, ze leveren niet altijd bevredigende resultaten op en soms zijn de gegevens onvolledig.

De mogelijkheden om te leren van beste praktijken worden niet ten volle benut

98

Aangezien de openbare aanbesteding van de EU-instellingen grotendeels is gedecentraliseerd, kan de samenwerking tussen de verschillende organisaties dankzij wederzijds leren en kruisbestuiving leiden tot verbeteringen. Wij hebben geconstateerd dat er sprake is van een aanzienlijke mate van samenwerking en uitwisseling van ervaringen tussen de verschillende instellingen en, in het geval van de grotere instellingen, tussen de verschillende aanbestedingseenheden. Er vinden interinstitutionele aanbestedingsprocedures plaats. Er bestaan kanalen voor het stellen van vragen en discussiefora.

99

Door middel van collegiale toetsingen kunnen beste praktijken op gestructureerde wijze worden uitgewisseld tussen de deelnemende organisaties. Op het gebied van EU-aanbesteding wordt dit instrument nog niet toegepast. Een goed voorbeeld van verbeteringen die zijn doorgevoerd dankzij collegiale toetsingen is het Europees statistisch systeem⁴⁷. Het JRC verricht in het kader van de controle van de betalingen op gezette tijden controles achteraf van zijn aanbestedingsdossiers. De opzet van deze controles achteraf vertoont enige overeenkomsten met collegiale toetsingen⁴⁸.

- 47 Zie ons Speciaal verslag nr. 12/2012 „Hebben de Commissie en Eurostat het proces voor de productie van betrouwbare en geloofwaardige Europese statistieken verbeterd?” (<http://eca.europa.eu>).
- 48 In 2014 werden dergelijke controles uitgevoerd voor 55 aanbestedingsdossiers. Deze controles hadden betrekking op de naleving van wet- en regelgeving. Ze werden uitgevoerd door negen groepen van drie medewerkers om alle locaties van het JRC af te dekken. De controleurs waren afkomstig van verschillende eenheden en locaties. Elk team kende een aangewezen teamleider. De verschillende teams gebruikten dezelfde gedetailleerde checklists en brachten op gestandaardiseerde wijze verslag uit.

Conclusies en aanbevelingen

100

In de EU wordt openbare aanbesteding geregeld door voorschriften die erop zijn gericht om op een niet-discriminerende en transparante wijze belemmeringen weg te nemen en markten open te stellen om mededinging te bevorderen. Openbare aanbesteding is gericht op het vergroten van het aanbod aan potentiële aannemers die beschikbaar zijn voor overheidsinstanties, waardoor die meer waar voor hun geld krijgen, terwijl tegelijkertijd marktkansen voor bedrijven worden ontwikkeld.

101

De Rekenkamer concludeert dat de EU-instellingen meer kunnen doen om de toegang tot hun overheidsopdrachten te vergemakkelijken.

102

De EU-instellingen beschikken over robuuste systemen en capabel personeel om het risico op fouten en onregelmatigheden onder controle te houden. Wij hebben weinig ernstige fouten bij openbare aanbestedingen geconstateerd in de verrichtingen die rechtstreeks werden beheerd door de EU-instellingen, die wij onderzoeken in het kader van onze jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring. Er werden weinig meldingen aan OLAF gezonden, waaruit blijkt dat het aantal ernstige onregelmatigheden en fraudegevallen op dit terrein beperkt is (zie de paragrafen 15-22).

103

Om de toegankelijkheid van hun aanbestedingsactiviteiten te monitoren en aan te tonen, hebben de EU-instellingen informatie nodig over de participatiegraad van marktdeelnemers in hun aanbestedingsprocedures. De meeste EU-instellingen meten de participatiegraad bij hun aanbestedingsprocedures niet op systematische wijze. Van de door ons gecontroleerde entiteiten verzamelt alleen het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie hierover uitgebreide statistische gegevens. De andere voldoen aan de minimumeisen en geven het aantal ontvangen offertes aan in de in TED gepubliceerde gunningsberichten (zie de paragrafen 23-25).

Aanbeveling 1

Om het monitoren van de toegankelijkheid van hun aanbestedingsactiviteiten te vergemakkelijken, moeten alle EU-instellingen per procedure en voor ieder type procedure gegevens verzamelen en analyseren over zowel het aantal offertes of verzoeken tot deelname dat in eerste instantie werd ontvangen als het aantal offertes dat in aanmerking werd genomen bij het uiteindelijke gunningsbesluit.

Streefdatum voor de uitvoering: per 2017

Conclusies en aanbevelingen

104

Toen de EU-instellingen hun aanbestedingsregels in 2015 herzagen, hebben zij er niet voor gezorgd dat hun openbare aanbestedingen gemakkelijker toegankelijk werden door de regels te vereenvoudigen en grijze gebieden zo veel mogelijk te verduidelijken (zie de paragrafen 26-35):

- a) het Financieel Reglement van de EU en de uitvoeringsvoorschriften ervan zijn niet geconsolideerd in één document en blijven een onnodig ingewikkeld wetgevingspakket;
- b) afwijkingen van de nieuwe aanbestedingsrichtlijn zijn niet altijd duidelijk aangegeven of worden niet toegelicht;
- c) de deelname door kleine en middelgrote ondernemingen wordt niet uitdrukkelijk aangemoedigd;
- d) er is niet verduidelijkt op welke wijze de markt moet worden onderzocht voorafgaand aan de ondertekening van onroerendgoedovereenkomsten;
- e) alleen de ECB heeft de talenregeling die van toepassing is op haar aanbestedingsprocedures opgenomen in haar aanbestedingsregels.

Aanbeveling 2

Bij de aanstaande herziening van het Financieel Reglement van de EU in 2016 moet de Commissie een voorstel doen voor één enkel „rulebook” voor openbare aanbesteding. Daarin moet de deelname door kleine en middelgrote ondernemingen uitdrukkelijk worden aangemoedigd. Bovendien moeten regels worden opgenomen inzake marktonderzoek voorafgaand aan de onroerendgoedovereenkomsten en inzake de talenregeling voor aanbestedingsprocedures. Afwijkingen van de aanbestedingsrichtlijn van 2014 moeten worden gerechtvaardigd.

Streefdatum voor de uitvoering: 2017 als onderdeel van het herziene Financieel Reglement van de EU

105

Niet alle procedurele keuzes bevorderden een zo ruim mogelijke mededinging. Bij de meeste EU-instellingen bestond geen beleid om een marktconsultatie te houden voorafgaand aan de start van de formele aanbestedingsprocedure. Een dergelijke consultatie is belangrijk om potentiële inschrijvers te informeren en ter optimalisatie van de eisen die worden opgenomen in de aanbestedingsdocumenten. De EU-instellingen mogen een aanbesteding niet kunstmatig splitsen om te voorkomen dat zij een procedure met meer concurrentie moeten volgen. Door opdrachten in percelen te verdelen en deze tegelijkertijd te publiceren kan de toegankelijkheid van aanbestedingsprocedures echter worden verbeterd, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen. Deze praktijk werd door de EU-instellingen niet voldoende gehanteerd (zie de paragrafen 37-55).

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 3

De EU-instellingen moeten ter voorbereiding van de aanbestedingsprocedure en om de marktdeelnemers op de hoogte te brengen van hun aanbestedingsplannen en -vereisten, waar dit passend is, proactief voorafgaande marktconsultaties houden.

Streefdatum voor de uitvoering: direct

Aanbeveling 4

De EU-instellingen moeten, waar mogelijk, opdrachten in percelen verdelen om de deelname aan hun aanbestedingsprocedures te vergroten.

Streefdatum voor de uitvoering: direct

106

Onnodige obstakels maken potentiële inschrijvers die willen zoeken naar aanbestedingen van de EU-instellingen en daaraan willen deelnemen, het leven moeilijk. De zichtbaarheid van de aanbestedingen van EU-instellingen op internet is slecht. De beschikbare informatie is gefragmenteerd en verspreid over veel verschillende websites. De zoekfunctie van TED (Tenders Electronic Daily) leverde niet altijd bevredigende resultaten op. Instrumenten die elektronische inschrijving mogelijk maken, zijn nog niet breed en op geharmoniseerde wijze in gebruik genomen (zie de paragrafen 56-75).

Aanbeveling 5

De EU-instellingen moeten een gemeenschappelijke elektronische one-stop-shop ontwikkelen voor hun aanbestedingsactiviteiten, waardoor marktdeelnemers alle relevante informatie online op één enkele plaats kunnen vinden en via deze website kunnen communiceren met de EU-instellingen. Aanbestedingsprocedures, met inbegrip van communicatie over de van toepassing zijnde regels, zakelijke mogelijkheden, relevante aanbestedingsstukken, indiening van inschrijvingen, en alle andere communicatie tussen de instellingen en marktdeelnemers moeten worden beheerd via een dergelijke one-stop-shop.

Streefdatum voor de uitvoering: 2018

107

Voor marktdeelnemers die menen dat zij oneerlijk zijn behandeld, zijn een snelle behandeling van hun klachten en schadevergoeding moeilijk te verkrijgen. Alleen de ECB beschikt over een solide interne klachtenprocedure (zie de paragrafen 76 en 88).

Aanbeveling 6

De Commissie moet een voorstel doen tot wijziging van het Financieel Reglement van de EU om een snelle en onafhankelijke beoordeling mogelijk te maken van klachten van marktdeelnemers die menen dat zij oneerlijk behandeld zijn. Een dergelijke beoordeling dient plaats te vinden voordat marktdeelnemers zich tot de Europese Ombudsman of tot de EU-rechtbanken kunnen wenden.

Streefdatum voor de uitvoering: 2017 als onderdeel van het herziene Financieel Reglement van de EU

108

Informatie over de uitkomst van aanbestedingsactiviteiten van EU-instellingen is niet toegankelijk op een wijze die doeltreffende monitoring door de kwijtingverlenende autoriteit en het grote publiek mogelijk maakt om de transparantie te vergroten en vertrouwen op te bouwen. Dergelijke informatie wordt slechts gefragmenteerd verstrekt en meestal niet op geharmoniseerde wijze (zie de paragrafen 89-97). De wijze waarop OLAF verslag uitbrengt over zijn onderzoeken maakt het niet mogelijk om trends in de loop van een bepaalde tijd te beoordelen (zie de paragrafen 16 en 17).

Aanbeveling 7

Om een doeltreffende monitoring achteraf van hun aanbestedingsactiviteiten mogelijk te maken, moeten de EU-instellingen één enkel openbaar register opzetten met informatie over hun aanbestedingen, dat ontwikkeld zou kunnen worden in het kader van TED eTendering.

Streefdatum voor de uitvoering: 2018

Aanbeveling 8

OLAF moet zijn dossierbeheersysteem verbeteren ten behoeve van de productie van verslagen en statistieken over de verschillende soorten onderzochte aantijgingen en de uitkomsten van deze onderzoeken.

Streefdatum voor de uitvoering: 2017

109

Aangezien de aanbestedingsactiviteiten van de EU-instellingen grotendeels zijn gedecentraliseerd, kunnen door middel van samenwerking tussen de verschillende organisaties verbeteringen worden bereikt dankzij wederzijds leren en kruisbestuiving. Wij hebben geconstateerd dat er sprake is van een aanzienlijke mate van samenwerking en uitwisseling van ervaringen tussen de verschillende instellingen en, in het geval van de grotere instellingen, tussen de verschillende aanbestedingseenheden. Collegiale toetsingen, die het meest geavanceerde instrument voor een gestructureerde uitwisseling van beste praktijken vormen, werden echter niet gebruikt (zie de paragrafen 98 en 99).

Aanbeveling 9

De EU-instellingen moeten aan de hand van collegiale toetsingen van elkaar leren en beste praktijken op het gebied van openbare aanbesteding uitwisselen.

Streefdatum voor de uitvoering: Eerste collegiale toetsing moet van start gaan in 2018

Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Baudilio TOMÉ MUGURUZA, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 24 mei 2016.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

De gebruikers van TED eTendering (april 2016)

Europees Parlement, DG Communicatie
Europees Parlement, DG Infrastructuur en Logistiek
Europees Parlement, DG Innovatie en Technologische Ondersteuning

Raad van de Europese Unie

Europese Commissie, DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling
Europese Commissie, DG Begroting
Europese Commissie, DG Communicatie
Europese Commissie, DG Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie
Europese Commissie, DG Milieu en DG Klimaat
Europese Commissie, DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie
Europese Commissie, DG Energie
Europese Commissie, DG Financiële Stabiliteit, Financiële Diensten en Kapitaalmarktenunie
Europese Commissie, DG Gezondheid en Voedselveiligheid
Europese Commissie, DG Personele Middelen en Veiligheid
Europese Commissie, DG Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming
Europese Commissie, DG Informatica
Europese Commissie, DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf
Europese Commissie, DG Internationale Samenwerking en Ontwikkeling
Europese Commissie, DG Justitie en Consumentenzaken
Europese Commissie, DG Mobiliteit en Vervoer
Europese Commissie, DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling
Europese Commissie, DG Onderzoek en Innovatie
Europese Commissie, DG Handel
Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek
Bureau voor infrastructuur en logistiek in Brussel
Bureau voor infrastructuur en logistiek in Luxemburg
Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen (EASME)

Europese Rekenkamer

Europese Investeringsbank

Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)
Eurostat
Bureau voor publicaties van de Europese Unie

Eurojust
Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen (Frontex)
Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC)
Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA)
Europees Defensieagentschap (EDA)
Europees Milieuagentschap (EEA)
Europees Bureau voor visserijcontrole (EFCA)
Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA)
Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA)
Europees Geneesmiddelenbureau (EMA)
Europese Politiedienst (Europol)
Europees Spoorwegbureau (ESB)
Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA)
Agentschap van de Europese Unie voor netwerk- en informatiebeveiliging (Enisa)
Fusion for Energy (Europese gemeenschappelijke onderneming voor ITER en de ontwikkeling van fusie-energie - F4E)
Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (merken, tekeningen en modellen) (BHIM)

Samenvatting van de enquêteresultaten

Achtergrond

Om een breder beeld te verkrijgen in het kader van de doelmatigheidscontrole inzake aanbesteding van de EU-instellingen, werd het nuttig geacht om de meningen en standpunten van kleinere EU-organen met betrekking tot de aanbestedingsprocedures op te nemen. De enquête werd aan 47 van deze organen toegezonden, waarvan 85 % deze heeft beantwoord.

I. Aanbestedingsbeleid

01

Het beleid op het gebied van aanbesteding is van belang, omdat dit het idee achter de aanbestedingspraktijken van de EU-instellingen onthult. Het is in het bijzonder van belang wat betreft het verbeteren van de toegang tot de aanbestedingsprocedure en het opbouwen van vertrouwen, aangezien het de verantwoordingsplicht van de aanbestedende instellingen en het vertrouwen van de gegadigden voor het indienen van inschrijvingen vergroot.

02

De drie belangrijkste prioriteiten van de agentschappen, gemeenschappelijke ondernemingen en andere EU-instellingen waren (in aflopende volgorde): een hoge prijs-kwaliteitverhouding bereiken, onpartijdigheid waarborgen, en de administratie vereenvoudigen.

03

Wanneer hen werd gevraagd of ze een aanbestedingsbeleid hadden, antwoordde een meerderheid van de respondenten (57 %) bevestigend. De overige respondenten (43 %) hadden echter helemaal geen aanbestedingsbeleid.

04

Wat betreft de openbare beschikbaarheid kan worden gemeld dat 56 % van de respondenten hun beleid openbaar had gemaakt.

II. Stroomlijning van openbare aanbesteding

01

Er zijn verschillende manieren om aanbesteding te vergemakkelijken en minder omslachtig te maken, zoals het opstellen van richtsnoeren betreffende de aanbestedingsmethoden, het gebruik van e-aanbestedingsinstrumenten, monitoring van de deelname en het verrichten van marktconsultaties.

02

Op de vraag of ze aan personeel dat is belast met aanbestedingen documenten verstrekten met richtsnoeren over de selectie van aanbestedingsmethoden, antwoordde een meerderheid (60 %) dat zij gebruik heeft gemaakt van deze praktijk.

03

E-aanbesteding wordt door de Commissie erkend als een essentiële voorwaarde voor het vergemakkelijken van aanbestedingen. Het omvat onder andere e-indiening van inschrijvingen, e-toegang tot aanbestedingen en e-contractering. Slechts 35 % van de respondenten heeft echter gebruik gemaakt van een van deze instrumenten.

III. Marktconsultaties

01

Het is van vitaal belang om marktconsultaties te verrichten vóór het begin van een aanbestedingsprocedure, om inzicht te krijgen in de markt en om een geslaagde aanbestedingsprocedure voor te bereiden. Toch heeft bijna de helft van de geënquêteerde agentschappen niet of zelden een marktconsultatie uitgevoerd. In dit verband is het gebruik van marktconsultatiemodellen eveneens relevant, maar slechts drie respondenten maakte gebruik van dergelijke templates.

02

De fase voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure kan ook minder omslachtig worden gemaakt door middel van monitoring van de deelname en het bijhouden van lijsten van leveranciers. 15 % van de respondenten gaf aan dat ze lijsten van leveranciers bijhouden en meer dan 75 % verklaarde dat zij de gemiddelde deelname monitoren.

IV. Deelname

01

Van meet af aan vormde deelname geen bijzonder probleem voor de respondenten, maar zij hebben toch geprobeerd deze te verbeteren. Met betrekking tot deelname hebben zij de volgende problemen geïdentificeerd: een gebrek aan mededinging, complexe regelgeving en het feit dat plaatselijke markten vaak te klein zijn.

02

Om de schadelijke gevolgen van deze problemen op de deelname aan te pakken, verstrekken de respondenten ethische richtsnoeren aan hun personeel, pogen zij hun administratieve processen te vereenvoudigen en standaardiseren zij hun vereisten.

V. Transparantie

01

Transparantie is van essentieel belang om onpartijdigheid te bereiken, wat een van de aanbestedingsprioriteiten is.

02

De openbaarmaking van dochterondernemingen en moedermaatschappijen zou kunnen helpen het proces transparanter te maken en 94 % van de respondenten was het ermee eens dat dit verplicht moet worden gesteld.

03

Bijna de helft van de respondenten (47 %) maakt hun beleid inzake aanbesteding nog steeds niet openbaar.

38

Een rechtsgrond ter verduidelijking van de regeling voor een marktconsultatie werd pas geïntroduceerd met de wijzigingen van het Financieel Reglement en de Uitvoeringsvoorschriften en is op 1 januari 2016 van kracht geworden. Aangezien de betrokkenheid van potentieel belanghebbende marktdeelnemers bij het opstellen van aanbestedingsstukken aanleiding was tot verschillende vragen inzake gelijke behandeling, non-discriminatie en transparantie, was het EP zeer voorzichtig bij het aanwenden van deze mogelijkheid, mede met het oog op artikel 107 van het Financieel Reglement.

39

Het Parlement is bezig met het aanpassen van het vademecum voor openbare aanbestedingsprocedures en heeft de opleidingen aangepast waarbij de nadruk wordt gelegd op de aanwending van voorafgaande marktconsultaties, maar ook wordt geïnformeerd over de risico's en de nadruk wordt gelegd op procedures om risico's te voorkomen.

42

De keuze van één perceel vergemakkelijkt de organisatie van de diensten voor en tijdens de vergaderperioden van het Parlement, die zeer intensief is aangezien het gros van de diensten geconcentreerd is op 4 dagen per maand. Dit maakte het dan weer mogelijk een productiviteitsplan van 1 % per jaar in te voeren. Hierdoor wordt een jaarlijkse prijsverlaging van 1 % mogelijk vanaf het tweede jaar. Bovendien leidde het ene perceel niet tot minder concurrentie, gezien het grote aantal ontvangen offertes (6).

Het Parlement neemt nota van de nadruk die in de herziene regels wordt gelegd op het gebruik van percelen en zal hiermee in de herziene richtsnoeren rekening houden. Zoals ook uit punt 43 van de Opmerkingen blijkt, hangt een besluit over een opdeling echter altijd af van de omstandigheden van het geval in het licht van de aard van de te verlenen diensten waarbij rekening moet gehouden met een juiste balans tussen toegang voor kmo's enerzijds en kostenefficiëntie anderzijds.

43

Deze aankopen voor betrekkelijk kleine bedragen gebeurden in buitengewone omstandigheden toen diensten naar een nieuw gebouw moesten verhuizen waarin nog steeds werken werden uitgevoerd. Zij betroffen eenmalige aankopen om te voldoen aan specifieke behoeften. Bovendien werd de grens van 60 000 euro nageleefd. Aan de toekomstige behoeften van de Instelling op dit gebied zal worden voldaan door een kaderovereenkomst dat in het kader van een nog steeds lopende, openbare procedure zal worden gegend.

50

Zoals aangegeven in punt nr. 34 van de Opmerkingen, werd de verkenning voor onder andere dit gebouw gepubliceerd in het Publicatieblad. Vanuit juridisch oogpunt voldoet de contractstructuur waarmee dit „sleutel-op-de-deur“-project werd uitgeschreven, aan de toepasselijke bepalingen (artikel 121 van de uitvoeringsvoorschriften en de voorafgaande uitvoeringsvoorschriften die toen van toepassing waren).

Er zij opgemerkt dat binnen de door de Instelling vastgestelde parameters en in het licht van de bijzondere kenmerken van de markt, de verkenning zo uitgebreid mogelijk en binnen de wettelijke limieten plaatsvond, juist met het oog op een grotere deelneming die een belangrijke parameter in de reikwijdte van de controle is (punt 8, onder b, van de Opmerkingen).

51

De diensten van het Parlement hebben richtsnoeren voor onderhandelingen opgesteld. Bij het voeren van onderhandelingen moet het Parlement echter tevens rekening houden met het evenredigheidsbeginsel en moet het evenwicht tussen de gebruikte middelen en de waarde van het contract in het oog worden gehouden. Het voeren van onderhandelingen kan tijdrovend zijn en veel middelen kosten, vooral bij contracten met een geringe tot zeer geringe waarde.

73

Het Parlement heeft reeds interne aanbevelingen vastgesteld en de DG's hebben interne beleidsmaatregelen voorbereid voor het gebruik van elektronische middelen voor de contacten met de inschrijvers voor alle contracten onder de drempelwaarde van de richtlijn. Het gebruik van TED-e-inschrijvingen wordt geleidelijk uitgerold en het gebruik van een allesomvattend platform voor elektronische inschrijvingen bevindt zich in een voorbereidend stadium.

Totdat deze kwestie is opgelost, is het gebruik van het interne mailsysteem van het EP over het algemeen in strijd met de bepalingen van de uitvoeringsvoorschriften.

88

Openbare aanbestedingen door EU-instellingen vallen onder de activiteiten van de Europese Unie en verzoekschriften op dit gebied zijn volgens de regels ontvankelijk.

Elk verzoekschrift wordt echter beoordeeld op zijn eigen, individuele inhoud. Afhankelijk van de inhoud van het verzoekschrift kan de Commissie verzoekschriften de indiener aanraden een klacht bij de Europese Ombudsman in te dienen. In dergelijke gevallen wordt het verzoekschrift doorgaans ontvankelijk verklaard, maar de indiener moet zelf een klacht bij de Ombudsman indienen. De Ombudsman doet geen onderzoek voor de Commissie verzoekschriften.

De informatie op dit portaal is er niet op gericht de burgers te ontmoedigen, maar veeleer hen te informeren over de follow-up en de passende, toegankelijke rechtsmiddelen in afzonderlijke gevallen bij ontstentenis van een toetsingsmechanisme waarvoor een rechtsgrond vereist is.

Aanbeveling 1

Het Parlement neemt nota van deze aanbeveling. Zijn bestaande instrument voor het beheer van en de verslaglegging over contracten *WebContracts* voorziet reeds in de mogelijkheid van gegevensverzameling die in onderhandelingsprocedures verplicht is. Een verdere ontwikkeling bij het opvragen van metagegevens moet echter eveneens worden beoordeeld in het licht van de kostenefficiëntie gezien de beperkte beschikbare middelen.

Aanbeveling 3

Zie tevens het antwoord op de punten 38 en 39 van de Opmerkingen. Het Parlement is bezig met het aanpassen van het vademecum voor openbare aanbestedingsprocedures en heeft de opleidingen aangepast waarbij de nadruk is gelegd op de aanwending van voorafgaande marktconsultaties, maar ook wordt geïnformeerd over risico's en de nadruk wordt gelegd op procedures om risico's te vermijden.

Aanbeveling 4

Het Parlement neemt nota van de nadruk die in de herziene regels wordt gelegd op het gebruik van percelen en zal hiermee in de herziene richtsnoeren rekening houden, maar een opdeling hangt altijd af van de omstandigheden van het geval in het licht van de aard van de te verlenen dienst waarbij rekening moet gehouden met een juiste balans tussen toegang voor de kmo's enerzijds en kostenefficiëntie anderzijds.

Aanbeveling 5

Het Parlement neemt nota van deze aanbeveling en zal in een eerste fase aandacht besteden aan de verbetering van de informatie op zijn website in het kader van een modernisering bij de voorbereiding, introductie en het uitrollen van een elektronisch systeem voor inschrijvingen.

Aanbeveling 7

Het Parlement neemt nota van deze aanbeveling.

Aanbeveling 9

Het Parlement neemt nota van deze aanbeveling en zal zich concentreren op de bestaande structuren van samenwerking tussen zijn diensten en, zoals aangegeven in de Opmerkingen over JRC, verificaties achteraf. Verdere maatregelen zullen worden beoordeeld in het licht van de vereisten inzake kostenefficiëntie en doelmatigheid zoals gepland in het Financieel Reglement.

De Raad is ingenomen met het verslag van de Rekenkamer. Daarin worden een aantal belangrijke onderwerpen met betrekking tot openbare aanbestedingen aan de orde gesteld. De Raad deelt de onderliggende gedachte van het verslag met de Rekenkamer, namelijk dat de Europese instellingen meer kunnen doen om de toegang tot hun openbare aanbestedingen te vergemakkelijken. De Raad zal het verslag met grote zorgvuldigheid bestuderen en zijn best doen om de aanbevelingen die het bevat in de praktijk te brengen. Hij kijkt ernaar uit de finale opmerkingen van de Rekenkamer te zijner tijd te ontvangen.

De Raad wenst met betrekking tot enkele specifieke punten de volgende opmerkingen te maken.

De Raad heeft zijn interne regels inzake openbare aanbestedingen tweemaal gewijzigd in het voorbije jaar. De eerste wijziging heeft geleid tot een vereenvoudigde procedure en tot een versterking van de legaliteit op intern niveau. De tweede wijziging had tot doel de interne regels in overeenstemming te brengen met het nieuwe Financieel Reglement. Bij een volgende wijziging van de interne regels verwacht de Raad dat rekening zal kunnen worden gehouden met het verslag van de Rekenkamer, bijvoorbeeld wat betreft marktconsultatie. De werkzaamheden hiervoor zullen nu reeds van start gaan. Verwacht wordt dat ondertussen bijvoorbeeld richtsnoeren inzake marktconsultatie zullen worden opgesteld in afwachting van formele aanbestedingsprocedures. Dit is nodig om de aanbesteding voor te bereiden en om economische operatoren in te lichten over de aanbestedingsplannen.

De Raad wil ook nagaan hoe de zichtbaarheid op het internet kan worden verbeterd. Hij neemt er evenwel nota van dat, van alle instellingen, zijn website volgens het verslag kennelijk goed functioneert.

Tevens wil de Raad onderzoeken hoe hij gegevens kan verzamelen en analyseren over het eerste aantal verzoeken tot deelname en de ontvangen offertes die in aanmerking werden genomen bij het uiteindelijke gunningsbesluit. Ook collegiale toetsingen moeten worden overwogen.

De mogelijkheid van opdeling in percelen wordt voortdurend onderzocht binnen de procedures van de Raad, en wordt waar mogelijk ook toegepast. Een momenteel lopende procedure (inzake IT) is opgedeeld in 17 percelen.

De Raad heeft nota genomen van de opmerkingen in het verslag over het gebruik van niet-openbare procedures. Hij meent dat met het nieuwe Financieel Reglement, dat voorziet in een bekendmaking van alle aanbestedingsdocumenten op hetzelfde moment, meer open procedures zullen worden uitgevoerd.

Wat betreft de looptijd van de raamovereenkomsten voor zijn gebouwen, heeft de Raad nota genomen van de opmerkingen van de Rekenkamer. Dit punt is door het secretariaat-generaal uitvoerig besproken. Het Financieel Reglement voorziet in de mogelijkheid dat, in naar behoren gemotiveerde gevallen, contracten kunnen worden gesloten voor een periode van meer dan vier jaar. De Raad blijft bij het standpunt dat omwille van goed financieel beheer en in naar behoren gemotiveerde gevallen, met name gezien het voorwerp van de raamovereenkomst, een langere periode dan vier jaar soms gerechtvaardigd kan zijn. Wat betreft contracten voor gebouwen is dit vaak het geval. De Raad zal dit punt in het oog blijven houden.

Wat betreft de aanbevelingen aan onder meer de Raad, wenst hij de volgende opmerkingen te maken.

Aanbeveling 1

(monitoring van aanbestedingsactiviteiten) De aanbeveling wordt aanvaard. De Raad zal onderzoeken hoe dit praktisch kan worden georganiseerd.

Aanbeveling 3

(marktconsultaties) De aanbeveling wordt aanvaard. Er zal een omzendbrief worden opgesteld en het punt zal tijdens interne opleidingen worden besproken.

Aanbeveling 4

(opdeling in percelen) De aanbeveling wordt aanvaard. Dit punt zal deel uitmaken van specifieke richtsnoeren die zullen worden bekendgemaakt.

Aanbeveling 5

(gemeenschappelijke elektronische one-stop-shop) De aanbeveling wordt in beginsel aanvaard. De Raad zal deelnemen aan activiteiten die daartoe worden ondernomen.

Aanbeveling 7

(monitoring achteraf) De aanbeveling wordt in beginsel aanvaard. De Raad zal deelnemen aan activiteiten die daartoe worden ondernomen.

Aanbeveling 9

(collegiale toetsingen) De aanbeveling wordt in beginsel aanvaard. Er moet worden nagedacht over hoe dit kan worden georganiseerd.

Er werden geen andere aanbevelingen tot de Raad gericht.

Samenvatting

II

De aanbestedingsregels in het Financieel Reglement (FR) en de uitvoeringsvoorschriften (UV), die onlangs zijn gewijzigd, zijn grotendeels in overeenstemming met de richtlijnen. De afwijkingen betreffen voor het merendeel strengere regels op basis van het beginsel van gezond financieel beheer.

In gevallen van aanzienlijke verschillen, wordt er indien nodig in de overwegingen een uitleg gegeven. Overweging (23) UV inzake het onderscheid tussen selectie- en gunningscriteria is hier een voorbeeld van.

V

Het doel van de herziening van 2015 was om de aanbestedingsregels af te stemmen op de richtlijnen van 2014. De door de richtlijnen geïntroduceerde vereenvoudiging en verduidelijking worden weerspiegeld in de herziene regels.

Een van de centrale doelstellingen van openbare aanbesteding, blijft het vergroten van de concurrentie. Maar de doelstelling om specifieke marktdeelnemers te bereiken, met name kmo's, mag niet ten koste gaan van schaalvoordelen en moet worden afgewogen tegen het beginsel van gezond financieel beheer van het FR en het beginsel van gelijke behandeling van inschrijvers, dat moet worden toegepast op alle bedrijven, ongeacht hun omvang.

VI

Procedurele keuzen moeten worden gebaseerd op een evenwichtige aanpak waarbij niet alleen rekening wordt gehouden met een zo ruim mogelijke concurrentie, maar ook met de andere beginselen die van toepassing zijn op aanbestedingen: gezond financieel beheer, transparantie, evenredigheid, gelijke behandeling en non-discriminatie.

De aanbestedingsregels koppelen de keuze voor een procedure duidelijk aan de waarde van het contract (en in sommige gevallen aan het onderwerp), waarbij het beginsel van evenredigheid wordt toegepast.

De Commissie vraagt aandacht voor de bepaling die geldig is vanaf 1.1.2016 en is opgenomen in artikel 105 FR, inzake voorafgaande marktconsultaties die moeten worden uitgevoerd indien dit relevant is gezien het onderwerp van het contract. Er wordt, met name door de diensten van de Commissie, gebruik gemaakt van verdeling in percelen, maar slechts wanneer dit gepast is overeenkomstig artikel 102, lid 2, FR.

VII

De informatie is niet volledig geharmoniseerd, omdat de aanbestedingsprocedures binnen de Commissie decentraal worden gecoördineerd.

De Commissie zet zich echter in om doelmatige onlinediensten te leveren waarbij de gebruiker centraal staat, en is momenteel in het kader van het digitale transformatieprogramma voor websites bezig met het ontwikkelen van betere, gecentraliseerde pagina's met informatie over financiering (zie antwoorden van de Commissie op paragrafen 58-59).

Daarnaast gebruiken de instellingen dezelfde website als de lidstaten (Tenders Electronic Daily-TED) voor grote aanbestedingen en bieden ze een aanspreekpunt¹ voor aanbestedingen onder de drempel die wordt vastgesteld in de richtlijn overheidsopdrachten.

Raadpleeg voor informatie met betrekking tot de zoekfunctie van TED het antwoord van de Commissie op paragraaf 106.

¹ http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_nl.htm

Daarnaast werkt de Commissie momenteel aan de invoering van een elektronisch aanbestedingssysteem voor het integrale beheer van aanbestedingsprocedures en contracten (vanaf het moment van publicatie van de oproep tot inschrijving tot de betaling van de facturen met behulp van een aantal schakelmodules). De invoering van een dergelijk systeem, dat door de diensten van de Commissie zal worden gebruikt, zal de toegang van marktdeelnemers tot openbare aanbestedingen vereenvoudigen en de transparantie vergroten.

VIII

Juridische en administratieve rechtsmiddelen worden opgenomen in de aanbestedingsdocumenten en de kennisgeving van het resultaat van aanbestedingsprocedures. Informatie over de gunning van contracten wordt in TED of op de website van de aanbestedende dienst gepubliceerd. De Commissie en de uitvoerende agentschappen publiceren relevante informatie over de ontvangers van EU-fondsen in het Systeem voor financiële transparantie (SFT) in overeenstemming met het beginsel van transparantie dat is opgenomen in artikel 35 FR.

IX a)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk, voor zover deze op haar van toepassing is, en zal deze implementeren zoals hieronder uiteengezet en toegelicht in haar antwoord op aanbeveling 1.

De Commissie zal een kosten-batenanalyse uitvoeren om de haalbaarheid, kosten en potentiële voordelen te beoordelen van de centralisatie van informatie over aanbestedingen om deelname aan aanbestedingen te monitoren. De aanbevolen maatregel zal op grond van de resultaten van deze beoordeling worden geïmplementeerd.

Aangezien aanbestedingen in de Commissie worden gecoördineerd op het niveau van ordonnateurs, is er geen gecentraliseerd informatiesysteem voor aanbestedingsprocedures om deelname te monitoren en dergelijke monitoring is ook niet wettelijk verplicht.

IX b)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk, zoals wordt toegelicht in haar antwoord op aanbeveling 2.

De Commissie aanvaardt het gedeelte van de aanbeveling dat verband houdt met het voorstel voor één enkel „rulebook”.

Een van de belangrijkste pijlers van het voorstel voor herziening van het FR in 2016 is om één enkel „rulebook” op te stellen, wat de algehele leesbaarheid zou bevorderen en zou kunnen leiden tot een substantiële inkorting van de tekst, volledig in overeenstemming met het concept van betere regelgeving.

Met dit ene „rulebook” zullen, in één wetgevingshandeling, zowel de aanbestedingsregels die momenteel in het FR zijn opgenomen, als de meer gedetailleerde voorschriften van de UV worden samengevoegd. Daarnaast zouden specifieke bepalingen die te maken hebben met aanbestedingen op het gebied van externe maatregelen en die momenteel zijn opgenomen in deel twee van het FR, worden samengevoegd met de algemene aanbestedingsregels, zodat deze voor alle marktdeelnemers goed leesbaar zijn.

De Commissie aanvaardt het gedeelte van de aanbeveling waarin wordt verwezen naar de deelname van kmo's, niet. De Commissie is van mening dat het Financieel Reglement geen beleidsinstrument is voor dit doel en daarom niet proactief moet worden gebruikt om deelname van kmo's aan te moedigen.

Wat betreft de talenregeling en het voorafgaand marktonderzoek, aanvaardt de Commissie de aanbeveling niet (zie antwoord van de Commissie op aanbeveling 2).

IX c)

Zoals wordt toegelicht in haar antwoord op aanbeveling 3, aanvaardt de Commissie het gedeelte van de aanbeveling waarin wordt verwezen naar het proactieve gebruik van voorafgaande marktconsultaties gedeeltelijk, zolang dit instrument wordt afgestemd op de aanbestedingsprocedure in kwestie en wordt toegepast om de aanbestedingsprocedure voor te bereiden. De Commissie voert immers op sommige gebieden, zoals de aankoop of huur van onroerend goed (zoals voorzien in de methodologie die wordt toegelicht in COM (2008)2299) en buitengebruikstelling, al voorafgaande marktconsultatie uit.

De Commissie is echter van mening dat voorafgaande marktanalyses niet moeten worden gebruikt om marktdeelnemers op de hoogte te brengen van aanbestedingsplannen en -behoeften, omdat hierbij het risico bestaat van concurrentievervalsing.

IX d)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk, in de mate waarin deze op haar van toepassing is, zoals wordt toegelicht in haar antwoord op aanbeveling 4.

Verdeling in percelen is gerechtvaardigd om de concurrentie te vergroten, maar de verdeling moet worden afgewogen tegen het beginsel van gezond financieel beheer van het Financieel Reglement. Grote contracten kunnen leiden tot schaalvoordelen (lagere prijzen) en minder administratieve lasten (minder contracten te beheren).

IX e)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling, in de mate waarin deze op haar van toepassing is, als een doelstelling voor de lange termijn en zal de aanbeveling implementeren zoals hieronder uiteengezet en toegelicht in haar antwoord op aanbeveling 5.

De Commissie zal een beoordeling uitvoeren om de haalbaarheid, kosten en potentiële voordelen van een dergelijk systeem te bepalen. De aanbevolen maatregel zal op grond van de resultaten van deze beoordeling en met instemming van de andere instellingen worden geïmplementeerd.

De Commissie benadrukt dat er reeds een begin is gemaakt met de gedeeltelijke uitvoering van de aanbeveling van de Rekenkamer met betrekking tot de aanbestedingsprocedures van de Commissie. Zoals wordt toegelicht in haar antwoorden op paragrafen 58 - 62, is het digitale transformatieprogramma van de Commissie - in het kader van de webrationalisering - al begonnen met het omzetten van de onlinematerialen van een diagramstructuur naar een thematische structuur. Het onderwerp „Financiering, aanbestedingsprocedure” zal onderdeel uitmaken van de structuur en wordt momenteel ontwikkeld.

Via bestaande tools en platforms als TED en TED eTendering kan toegang worden verkregen tot zakelijke mogelijkheden en relevante aanbestedingsdocumenten. Deze platforms bieden toegang tot aankondigingen van aanbestedingen en aanbestedingsdocumenten van de instellingen. De Commissie zal beoordelen in welke mate er aanvullende functies moeten worden aangeboden om toegang te bieden tot meer informatie en zal hierbij rekening houden met de beperkingen op het gebied van begroting en personele middelen.

IX f)

Zoals wordt toegelicht in het antwoord van de Commissie op aanbeveling 6, aanvaardt de Commissie deze aanbeveling niet.

De Commissie acht het niet noodzakelijk om wijzigingen in het FR voor te stellen inzake de beoordeling van klachten.

Het Financieel Reglement stelt al dat afgewezen inschrijvers moeten worden geïnformeerd over de gronden en gedetailleerde redenen van de afwijzing en dat zij daarnaast aanvullende informatie kunnen opvragen in overeenstemming met artikel 113, lid 3, FR en artikel 161, lid 2, UV. Op dergelijke verzoeken is een strikte deadline van toepassing: de aanbestedende dienst moet de informatie zo snel mogelijk verstrekken en in alle gevallen binnen 15 dagen na ontvangst van het verzoek.

Antwoorden van de Commissie

IX g)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk, in de mate dat deze op haar van toepassing is, en zal beoordelen in welke mate het mogelijk is om deze gegevens met TED eTendering op een kostenefficiënte wijze te verzamelen, zoals toegelicht in het antwoord van de Commissie op aanbeveling 7.

IX h)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

OLAF bevindt zich momenteel in een overgangsfase om zijn rapportage- en analysecapaciteit te verbeteren. Naar verwachting zal het nieuwe OLAF Content Management-systeem (OCM) in juli 2016 operationeel zijn. De geplande module voor statistieken en rapporten zal beschikbaar worden bij een latere release in 2017. In de tussentijd onderzoekt OLAF de mogelijkheden om het gebruik van de huidige hulpmiddelen en rapportage-opties te verbeteren.

IX i)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling, in de mate dat deze op haar van toepassing is en op voorwaarde dat de collegiale toetsing wordt uitgevoerd wanneer daar behoefte aan is en geen permanent proces wordt waarvoor aanvullende begrotings- en/of personele middelen nodig zijn.

Inleiding

02

De EU-instellingen moeten ook het beginsel van goed financieel beheer toepassen evenals de aanbestedingsbeginselen van transparantie, evenredigheid, gelijke behandeling en non-discriminatie.

06

Het Vademecum voor openbare aanbestedingen van de Commissie kan door alle andere instellingen, organen, bureaus en agentschappen van de Unie worden geraadpleegd.

Opmerkingen

17

Het huidige systeem van OLAF voor het beheer van dossiers is met name een beheerinstrument en er zijn daarom slechts een beperkt aantal, vooraf bepaalde rapporten in beschikbaar. Alle aanvullende rapporten of meer complexe analyses, zoals degene waar de Rekenkamer om heeft verzocht, moeten handmatig worden opgesteld en daarvoor zijn middelen nodig die momenteel helaas niet beschikbaar zijn.

23

De Commissie benadrukt dat het aantal inschrijvingen niet per definitie iets zegt over de aanwezigheid van concurrentie.

26

Het doel van de herziening van 2015 was om de aanbestedingsregels af te stemmen op de aanbestedingsrichtlijnen van 2014. De door de richtlijnen geïntroduceerde vereenvoudiging en verduidelijking worden weerspiegeld in het herziene Financieel Reglement (FR) en de herziene uitvoeringsvoorschriften (UV), die in 2015 zijn gewijzigd.

Een van de belangrijkste pijlers van het voorstel voor herziening van het FR in 2016 is om één enkel „rulebook” op te stellen, om de algehele leesbaarheid te bevorderen, de tekst in te korten en deze met name te vereenvoudigen, volledig in overeenstemming met het concept van betere regelgeving.

Met dit ene „rulebook” zullen, in één wetgevingshandeling, zowel de aanbestedingsregels die momenteel in het FR zijn opgenomen, als de meer gedetailleerde voorschriften van de UV worden samengevoegd. Daarnaast zouden specifieke bepalingen die te maken hebben met aanbestedingen op het gebied van externe maatregelen en die momenteel zijn opgenomen in deel twee van het FR, worden samengevoegd met de algemene aanbestedingsregels, zodat deze voor alle marktdeelnemers goed leesbaar zijn.

27

Met het voorstel voor herziening van het FR in 2016 zal een gemeenschappelijke reeks regels worden opgesteld die van toepassing zullen zijn op meerdere begrotingsinstrumenten van de EU (aanbestedingen, subsidies, prijzen etc.) om ongerechtvaardigde inconsistenties te verwijderen, bepalingen onderling af te stemmen en de leesbaarheid van de tekst te verbeteren. De bepalingen die betrekking hebben op goed beheer, zijn niet alleen van toepassing op aanbestedingen en zullen worden overgebracht naar deze gemeenschappelijke reeks regels.

29

De aanbestedingsregels in het FR en de UV zijn na de recente wijzigingen grotendeels in overeenstemming met de richtlijnen. De afwijkingen betreffen voor het merendeel strengere regels op basis van het beginsel van gezond financieel beheer.

In gevallen van aanzienlijke verschillen, wordt er indien nodig in de overwegingen een uitleg gegeven. Overweging (23) UV inzake het onderscheid tussen selectie- en gunningscriteria is hier een voorbeeld van.

30

Het FR is geen geschikt instrument om specifieke marktdeelnemers te bereiken.

Alle bedrijven moeten gelijk worden behandeld, ongeacht hun omvang. Het is in het kader van het Financieel Reglement niet het doel van de aanbestedingsregels om een bepaald beleidsdoel te dienen. Kmo's kunnen, net als alle andere marktdeelnemers, zelfstandig, door middel van een gezamenlijke inschrijving of als subcontractant deelnemen aan aanbestedingsprocedures.

De vereenvoudiging en verlichting van de regels werken de facto in het voordeel van kmo's, zelfs wanneer zij niet specifiek worden genoemd.

Raadpleeg ook paragraaf IX, onder b).

31

De voorbereiding van de procedure en de publiciteitsmaatregelen worden in de aanbestedingsregels met opzet duidelijk gescheiden.

Naast het risico van concurrentievervalsing, zou er geen sprake zijn van gelijke behandeling als sommige marktdeelnemers, die worden gecontacteerd voor een voorafgaande marktconsultatie, in een vroeg stadium toegang zouden hebben tot informatie over de geplande aanbesteding.

De aanbestedingsregels verschaffen de nodige publiciteitsmaatregelen voor het aankondigen van contracten waarbij het beginsel van gelijke behandeling volledig wordt geëerbiedigd.

Ook de publicatie van de jaarlijkse en meerjarige werkprogramma's en financieringsbeslissingen van de Commissie bevordert de toegang van marktdeelnemers tot informatie.

32

Krachtens art. 134.1, onder g), van de UV mogen de instellingen een onderhandelingsprocedure starten zonder publicatie van een aankondiging van de opdracht „voor bouwcontracten, nadat een onderzoek van de plaatselijke markt heeft plaatsgevonden”.

De Commissie heeft een methodologie aangenomen voor de tenuitvoerlegging van deze bepalingen (C(2008)2299) om de informatie voor marktdeelnemers en de transparantie te vergroten. Als zodanig wordt de markt op de hoogte gebracht van de behoeften van de Commissie op het gebied van onroerend goed en de aankondigingen van onderzoek.

Momenteel wordt deze methodologie geëvalueerd, om beter te kunnen inspelen op de moeilijkheden in de huidige onroerendgoedmarkt en tegelijkertijd transparantie en gelijke behandeling te garanderen.

34

In de afgelopen vier jaar zijn er in Luxemburg drie prospectieprocedures voor gebouwen gelanceerd, waaronder voor meerdere gebouwen in het kader van de verhuizing uit het Jean Monnet-gebouw. Bij al deze prospecties voor gebouwen is de uitzondering uit (C(2008)2299) toegepast en zijn er geen aankondigingen van onderzoek in het Publicatieblad gepubliceerd. Het comité Onroerend goed heeft een positief advies gegeven inzake deze uitzonderingen.

35

De Commissie is van mening dat het niet nodig is om een specifieke talenregeling vast te stellen op FR-niveau, aangezien er algemene EU-wetgeving is — Verordening 1/1958 — waarin de talenregeling van de instellingen wordt bepaald, ook voor aanbestedingen.

36

Er moeten procedurele keuzes worden gemaakt, waarbij rekening moet worden gehouden met de waarde en het onderwerp van het contract en de toepasselijke aanbestedingsregels moeten worden geëerbiedigd.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 37 tot en met 40:

Voorafgaande marktconsultaties worden gereguleerd onder „voorbereiding van de procedure”. Ze worden, indien nodig, uitgevoerd om kennis in te winnen over de markt om het bestek juist te kunnen opstellen en een correcte schatting te kunnen maken van de waarde van het contract. Als gebruik wordt gemaakt van marktconsultaties als informatiebron vooraf, bestaat het risico dat dit de concurrentie verstoort.

Het informeren van marktdeelnemers over aanbestedingsplannen wordt gereguleerd door „publiciteitsmaatregelen”. Voorinformatie, publiciteit ex-ante en andere vormen van reclame geven op gelijkwaardige wijze informatie vrij over plannen voor en lanceringen van aanbestedingsprocedures.

Ook de publicatie van het jaarlijkse en meerjarige werkprogramma en de financieringsbeslissingen van de Commissie bevordert de toegang van marktdeelnemers tot informatie.

De voorafgaande marktconsultatie is met name relevant bij aankopen die niet standaard of terugkerend zijn.

Door contact op te nemen met potentiële inschrijvers, ontstaat het risico dat de beginselen van transparantie en gelijke behandeling worden geschonden en de concurrentie wordt verstoord.

De wetgever heeft een marktanalyse verplicht gesteld in het specifieke geval van innovatieve partnerschappen die bedoeld zijn om onderzoek te financieren en waar de marktconsultatie wordt uitgevoerd om na te gaan of het product op de markt nog niet bestaat.

42

De verdeling in percelen is een praktijk die veel wordt toegepast door de Commissie, maar alleen wanneer dit in overeenstemming is met artikel 102 FR en artikel 168 UV, zoals onlangs gewijzigd.

Procedurele keuzen moeten worden gebaseerd op een evenwichtige aanpak waarbij niet alleen rekening wordt gehouden met een zo ruim mogelijke concurrentie, maar ook met de andere beginselen die van toepassing zijn op aanbestedingen: gezond financieel beheer, transparantie, evenredigheid, gelijke behandeling en non-discriminatie.

Tekstvak 4 — Gevallen waarin opdrachten in percelen hadden kunnen worden onderverdeeld — Tweede alinea

De Commissie is van mening dat het gebruik van percelen om de volgende redenen voor dit contract geen optie was:

- Er moet één enkel aanspreekpunt zijn voor vragen en één beheerinstrument voor de toewijzing van vragen aan deskundigen.
- De toewijzing van vragen aan deskundigen is gebaseerd op een mix van criteria: de taal waarin de vraag wordt gesteld en de taal waarin zal worden geantwoord, specifieke juridische kennis op bepaalde terreinen of betrokken lidst(a)at(en) (het is belangrijk om op te merken dat sommige vragen over meerdere lidstaten gaan). De verdeling van dit contract in percelen aan de hand van ondubbelzinnige geografische of andere criteria was daarom niet mogelijk of aan te bevelen.
- Als er met meerdere contractanten wordt gewerkt, zou dit kunnen leiden tot verschillende eenheidsprijzen voor de Commissie — wat als oneerlijk zou kunnen worden aangemerkt — en tot spanningen en dit zou een goede samenwerking in de weg hebben gestaan.
- Wanneer percelen onderling afhankelijk zijn, moet er rekening worden gehouden met het risico van negatieve gevolgen voor de uitvoering van het contract (risico van verwatering van verantwoordelijkheden en vertragingen in de uitvoering).

44

Naast het Financieel Reglement, beschouwt aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU openbare en niet-openbare procedures ook als gelijkaardig.

46

De tijdlimieten zijn inderdaad iets langer bij de tweefasenprocedure, maar dit verschil is verwaarloosbaar gezien de totale duur.

Wat betreft de beoordeling van criteria is het herziene Financieel Reglement (2015) flexibeler: er hoeft geen specifieke volgorde te worden gevolgd voor de evaluatie van uitsluitings-, selectie- en gunningscriteria.

Het is echter duidelijk dat het in de tweefasenprocedure altijd nodig zal zijn om eerst de uitsluitings- en selectiecriteria te controleren, aangezien deze de basis vormen voor de selectie van de kandidaten die worden uitgenodigd om een offerte in te dienen.

47

In haar interne richtsnoeren benadrukt de Commissie dat het verlengen van de inschrijvingsperiode in principe zal leiden tot meer deelnemers, ongeacht de procedure die wordt gekozen en de minimale tijdslimieten die worden bepaald in de voorschriften.

51

Onderhandeling is nooit genoemd als een plicht voor de aanbestedende dienst of een recht van de inschrijver. Er kan pas nadat de ontvangen inschrijvingen zijn bekeken, worden besloten over onderhandelingen.

52

Het wordt van inschrijvers bij openbare aanbestedingen altijd verwacht dat zij vanaf het begin hun beste aanbod indienen. Als de ontvangen inschrijvingen niet van voldoende hoge kwaliteit zijn en onder de verwachte begroting liggen, zou het, met name bij contracten met een lage waarde, onevenredig zijn om onderhandelingen aan te gaan, gezien de tijd en middelen die nodig zouden zijn zowel aan de zijde van de aanbestedende dienst als van de inschrijver.

53

De aanbestedende dienst moet niet in alle gevallen bereid zijn over ontvangen inschrijvingen te onderhandelen, maar alleen onderhandelen wanneer dit gepast en noodzakelijk wordt geacht. In alle gevallen moet er sprake zijn van gelijke behandeling.

58

De opmerkingen van de Rekenkamer met betrekking tot het belang van een goede zichtbaarheid van aanbestedingsactiviteiten is in lijn met de resultaten van een recent onderzoek dat is uitgevoerd door de Commissie om te begrijpen waarom mensen online contact zoeken met de Commissie. „Financiering en tenders” (inclusief aanbestedingen) werd als een van de hoofdredenen genoemd.

Transparantie met betrekking tot de aanbestedingsprocedure en de resultaten ervan werd in interviews met twaalf van de directoraten-generaal (DG's) en uitvoerende agentschappen van de Commissie geïdentificeerd als een prominent institutioneel doel.

Gezamenlijk antwoord op paragrafen 59 tot en met 62:

De Commissie neemt kennis van de analyse van de Rekenkamer van de websites van haar afdelingen vanuit een aanbestedingsoogpunt en zal de relevante opmerkingen overwegen in het kader van het programma van digitale transformatie, dat hieronder wordt toegelicht.

De Commissie is in 2013 begonnen met een ambitieus initiatief genaamd „Webrationalisering — digitale transformatie” om de externe digitale communicatie van de Commissie te verbeteren. Het algemene doel van het initiatief is om zowel de berichten als de navigatie/de „look-and-feel” meer samenhang te geven en de relevantie voor gebruikers en de kosteneffectiviteit van de aanwezigheid van de Commissie op het internet te vergroten.

De Commissie zal aandacht besteden aan de opmerking van de Rekenkamer over de officiële website van de EU en de relevante pagina's op europa.eu evalueren met betrekking tot de structuur en inhoud van de nieuwe webpagina van de Commissie die momenteel wordt ontwikkeld, om dubbele informatie te voorkomen en consistentie te garanderen. Een eerste bèta-/testversie van de nieuwe website is beschikbaar op beta.ec.europa.eu, waarop inhoud over aanbestedingen staat met een nieuwe indeling, op basis van de structuur die wordt toegelicht in paragraaf 58 (http://beta.ec.europa.eu/funding-tenders_en).

60

De website met nieuwe inhoud zal de huidige website over openbare aanbestedingen² waar de Rekenkamer naar verwijst, vervangen.

Tekstvak 8 — Voorbeelden van onbevredigende zoekresultaten bij het zoeken in de lopende aankondigingen van opdrachten in TED

Dit probleem kan een van de volgende twee oorzaken hebben:

- 1) probleem met het groeperen van CPV-codes; er was inderdaad een probleem met de werking van TED, dat in de tussentijd is verholpen zodat alleen zoekopdrachten op codeniveau zijn toegestaan;
- 2) fout bij het invoeren van de CPV-code door aanbestedende dienst: de gegevens die door de aanbestedende dienst zijn ingevoerd, waren onjuist, wat een negatieve invloed heeft op de zoekresultaten.

De eerste mogelijke oorzaak is reeds gecorrigeerd.

Na een voorlopige analyse lijkt de fout te zijn veroorzaakt door fouten bij de invoer van de gegevens. De Commissie zal de kwestie verder onderzoeken en de nodige maatregelen nemen.

Wat betreft de resultaten van de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) moet worden opgemerkt dat de EDEO in het verleden werd beschouwd als een entiteit die afhankelijk was van de Raad (een zoekopdracht op „Raad” zou dus ook aankondigingen van de EDEO tonen). Later is besloten dat de EDEO als een autonome entiteit moet worden behandeld. Eerdere aankondigingen van de EDEO zijn nog steeds gekoppeld aan de Raad.

Tekstvak 9 — Voorbeelden van onjuist door de Commissie gebruikte CPV-codes

Zoekresultaten zijn sterk afhankelijk van de juiste invoer van gegevens door de aanbestedende dienst. De genoemde gevallen verwijzen naar situaties waarin de aanbestedende dienst een verkeerde code koos.

72

In 2015 werd e-inschrijving in zes DG's/agentschappen ingevoerd (elk van hen heeft in dat jaar ten minste één oproep tot inschrijving gepubliceerd met e-inschrijving). De invoering van e-inschrijving zal worden voortgezet (10 aanvullende DG's/agentschappen in de planning voor 2016).

78

Wat betreft de EU-instellingen, is de Commissie van mening dat het oprichten van een buitengerechtelijke beroepsinstantie, naast het reeds bestaande herzieningsmechanisme dat in het Financieel Reglement is opgenomen, niet noodzakelijk of gepast is en zou leiden tot kosten die niet in verhouding staan tot de voordelen die worden nagestreefd.

² http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_nl.htm

Het Financieel Reglement stelt al dat afgewezen inschrijvers moeten worden geïnformeerd over de gronden en gedetailleerde redenen van de afwijzing en dat zij daarnaast aanvullende informatie kunnen opvragen in overeenstemming met artikel 113, lid 3, FR en artikel 161, lid 2, UV. Op dergelijke verzoeken is een strikte deadline van toepassing: de aanbestedende dienst moet de informatie zo snel mogelijk verstrekken en in alle gevallen binnen 15 dagen na ontvangst van het verzoek.

Daarnaast zal er in aankondigingen aan marktdeelnemers in het kader van een aanbestedingsprocedure inzake een handeling die een negatieve invloed heeft op de rechten van kandidaten of inschrijvers (bv. een afwijzing), altijd melding worden gemaakt van de beschikbare mogelijkheden van beroep (klacht bij de Ombudsman en rechterlijke toetsing).

De Commissie is van mening dat het beperkte aantal bij het Gerecht van de Europese Unie ingestelde beroepen inzake aanbestedingen door instellingen van de Unie (17) en het feit dat er bijna geen schadevergoedingen worden toegezegd door het Gerecht, duidelijke tekenen zijn dat het systeem dat wordt gebruikt, efficiënt is en geschikt voor het doel. Het invoeren van de voorgestelde snelle herziening is dus niet alleen niet nodig, maar zou ook een onevenredige en niet-kostenefficiënte maatregel zijn, die indruist tegen een goede aanwending van administratieve middelen.

79

Het indienen van verzoeken of opmerkingen bij de aanbestedende dienst (onder het Financieel Reglement) en het instellen van beroep bij de aanbestedende dienst (krachtens artikel 1, lid 5, van de rechtsbeschermingsrichtlijnen) zijn verschillende handelingen, aangezien alleen de laatste krachtens de rechtsbeschermingsrichtlijnen een voorwaarde is voor het indienen van een beroep bij een onafhankelijk orgaan.

De consequenties van dergelijke handelingen op het afsluiten van de overeenkomst zijn daarom verschillend:

- in het kader van de rechtsbeschermingsrichtlijnen: het instellen van beroep leidt automatisch tot opschorting van het afsluiten van het contract om een effectief beroep mogelijk te maken.
- in het kader van het FR: na een beoordeling van het verzoek of de opmerkingen kan de aanbestedende dienst het afsluiten van het contract opschorten indien dit gepast is gezien de aard van de verzoeken of opmerkingen. Een systematische opschorting voor alle soorten verzoeken of opmerkingen die worden gemaakt door afgewezen inschrijvers tijdens de opschortende termijn, zou onevenredig zijn, aangezien de aanbestedende dienst voor elk geval afzonderlijk over een dergelijke opschorting moet beslissen wanneer de aard van de verzoeken of opmerkingen een dergelijke opschorting rechtvaardigt.

90

Aanbestedingen worden binnen de Commissie decentraal gecoördineerd op het niveau van de verantwoordelijke ordonnateur. Er is geen juridische verplichting voor een centrale opslaglocatie en er is dus ook geen begroting om een dergelijk systeem te ontwikkelen. Afhankelijk van de waarde van het contract, wordt de informatie over de gunning van contracten gepubliceerd in TED of op de website van de aanbestedende dienst (of beschikbaar gesteld via FTS voor de Commissie en de uitvoerende agentschappen), in overeenstemming met de publiciteitsvoorschriften. Het FTS is echter ontworpen om informatie te verstrekken over de ontvangers van EU-fondsen en niet over het specifieke begrotingsinstrument waaruit wordt gefinancierd of over het soort uitgave.

91

Er is al een platform dat dit doel dient, namelijk de TED-database. De Commissie is het ermee eens dat TED een geschikt uitgangspunt is voor informatie over aanbestedingen, aangezien de database heel veel informatie bevat, waaronder aanbestedingsdocumenten via eTendering. Een van deze documenten is het conceptcontract dat met de succesvolle inschrijver zal worden afgesloten. De inschrijvingen zijn ook onderdeel van het uiteindelijke contract, maar de Commissie behandelt deze vertrouwelijk in overeenstemming met artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 (wanneer openbaarmaking de bescherming van de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon zou ondergraven).

92

Het is belangrijk om op te merken dat het gebruik van eTendering momenteel niet verplicht is, maar dat alle directoraten-generaal van de Commissie en alle instellingen wel worden aangemoedigd deze applicatie te gebruiken.

De functionaliteit om aanbestedingsdocumenten van het eTendering-platform in TED te downloaden, is in januari 2016 gewijzigd. Met de standaardopties in het systeem kunnen documenten worden gedownload na de deadline voor het indienen van offertes. De aanbestedende dienst kan ervoor kiezen deze optie uit te schakelen.

94

Wat rapportage betreft, bevat de samenvatting van de jaarlijkse activiteitenverslagen waarnaar wordt verwezen in artikel 66, lid 9, FR, als bijlage een lijst met gunningen via onderhandelingen waarbij de opdracht niet van tevoren werd aangekondigd. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 90.

97

Als metadatacatalogus, registreert het opendataportaal de bestaande TED-dataset die beschikbaar is via de TED-website evenals een aantal afgeleide datasets die worden samengesteld door DG GROW van de Commissie.

99

De Commissie verschaft via de centrale financiële dienst van DG BUDG centrale informatie, advies en modellen evenals helpdeskdiensten en trainingen met betrekking tot aanbestedingen, die bedoeld zijn voor en met name worden gebruikt door aanbestedende diensten — niet alleen door de diensten van de Commissie, maar ook door andere instellingen, agentschappen en organen. De verstrekte informatie en documenten bevatten onder andere aanbevelingen en besteden aandacht aan goede werkwijzen.

Er bestaan ook andere forums voor de uitwisseling van informatie tussen de Commissie en andere aanbestedende diensten van de Unie, zoals het netwerk van financiële eenheden (RUF) dat elke maand bijeenkomt, en het NAPO-netwerk van inkopers van de agentschappen, waar ook de gedecentraliseerde agentschappen en de andere organen van de Unie (PPP's) aan deelnemen en dat ten minste eenmaal per jaar bijeenkomt.

De Commissie is van mening dat verdere gestructureerde uitwisseling van beste werkwijzen interessant zou kunnen zijn, met name in het geval van procedures waar hoge bedragen mee zijn gemoeid. Het opzetten van de voorgestelde collegiale toetsingen op permanente basis zou echter te veel begrotings- en personele middelen vereisen, die momenteel niet beschikbaar zijn. Ad-hocbijeenkomsten zouden op ad-hocbasis kunnen worden georganiseerd wanneer daar behoefte aan is.

Conclusies en aanbevelingen

101

Er wordt toegang geboden tot informatie over de openbare aanbestedingen van aanbestedende diensten via publiciteitsmaatregelen die in overeenstemming zijn met de toepasselijke voorschriften. Daarnaast worden aanbestedingen binnen de Commissie decentraal gecoördineerd (zie antwoorden van de Commissie op paragrafen VII, 58 tot en met 72 en aanbeveling 1).

103

De Commissie benadrukt dat er geen juridische verplichting bestaat om dergelijke monitoring uit te voeren.

Aangezien marktdeelnemers op verschillende manieren deel kunnen nemen aan oproepen tot inschrijving (via gezamenlijke inschrijvingen of als subcontractanten), zal het monitoren van het aantal deelnemingsverzoeken of inschrijvingen nooit volledige informatie verschaffen over de samenstelling van de groep kandidaten of inschrijvers.

Aanbeveling 1

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk, voor zover deze op haar van toepassing is, en zal deze implementeren zoals hieronder wordt toegelicht.

Gezien de aanzienlijke administratieve last die het opzetten van een gecentraliseerd informatiesysteem tot gevolg zou hebben en de beperkte middelen die beschikbaar zijn, zal de Commissie een kosten-batenanalyse uitvoeren naar de haalbaarheid, kosten en potentiële voordelen van de centralisatie van informatie over aanbestedingen om deelname aan aanbestedingen te monitoren. De aanbevolen maatregel zal op grond van de resultaten van deze beoordeling worden geïmplementeerd.

Aangezien aanbestedingen binnen de Commissie gecoördineerd worden op het niveau van ordonnateurs, is er geen gecentraliseerd informatiesysteem voor aanbestedingsprocedures om deelname te monitoren. Er is geen juridische verplichting om dit te doen, en er zijn ook geen begrotings- en personele middelen beschikbaar om gegevensanalyse op een dergelijke grote schaal uit te voeren.

De mate van participatie bij aanbestedingsprocedures kan van verschillende factoren afhangen. Daarom zou het aantal inschrijvingen of het aantal ontvankelijke inschrijvingen als graadmeter van de toegankelijkheid van aanbestedingsprocedures weinig waarde hebben. Bij geen van de vormen van procedure of aankoop (diensten, leveranties, werkzaamheden, gebouwen), wordt de manier waarop marktdeelnemers kunnen deelnemen aan een oproep tot inschrijving (via gezamenlijke inschrijvingen of als subcontractant) beperkt. Daarom kan het aantal inschrijvingen niet op systematische wijze volledige informatie bieden over het aantal deelnemende marktpartijen.

104

Het doel van de herziening van 2015 was om de aanbestedingsregels af te stemmen op de aanbestedingsrichtlijnen van 2014. De door de richtlijnen geïntroduceerde vereenvoudiging en verduidelijking worden weerspiegeld in de herziene FR en UV, die in 2015 zijn gewijzigd, en in de voor 2016 voorgestelde herziening van het FR zullen verdere verbeteringen worden ingevoerd.

104 a)

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 26.

104 b)

De Commissie is van mening dat afwijkingen waar nodig worden toegelicht in de overwegingen van het FR.

104 c)

Alle bedrijven moeten, ongeacht hun omvang, gelijk worden behandeld. Het is in het kader van het Financieel Reglement niet het doel van de aanbestedingsregels om een bepaald beleidsdoel te dienen. Kmo's kunnen, net als alle andere marktdeelnemers, zelfstandig, door middel van een gezamenlijke inschrijving of als subcontractant deelnemen aan aanbestedingsprocedures.

De vereenvoudiging en verlichting van de regels werken de facto in het voordeel van kmo's, zelfs wanneer zij niet specifiek worden genoemd.

104 e)

Het is niet nodig om een specifieke talenregeling vast te leggen op FR-niveau, aangezien het taalbeleid dat van toepassing is, direct van Verordening 1/1958 kan worden afgeleid.

Aanbeveling 2

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk.

De Commissie aanvaardt het gedeelte van de aanbeveling dat verband houdt met het voorstel voor één enkel „rulebook”.

Een van de belangrijkste pijlers van het voorstel voor herziening van het FR in 2016 is inderdaad om één enkel „rulebook” op te stellen, om de algehele leesbaarheid te bevorderen, de tekst in te korten en deze met name te vereenvoudigen, volledig in overeenstemming met het concept van betere regelgeving.

Met dit ene „rulebook” zullen, in één wetgevingshandeling, zowel de aanbestedingsregels die momenteel in het FR zijn opgenomen, als de meer gedetailleerde voorschriften van de UV worden samengevoegd. Daarnaast zouden specifieke bepalingen die te maken hebben met aanbestedingen op het gebied van externe maatregelen en die momenteel zijn opgenomen in deel twee van het FR, worden samengevoegd met de algemene aanbestedingsregels, zodat deze voor alle marktdeelnemers goed leesbaar zijn.

De Commissie aanvaardt het gedeelte van de aanbeveling waarin wordt verwezen naar de deelname van kmo's, niet. De Commissie is van mening dat het Financieel Reglement geen beleidsinstrument is voor dit doeleinde en daarom niet proactief moet worden gebruikt om deelname van kmo's aan te moedigen.

Wat betreft de talenregeling en het voorafgaand marktonderzoek, aanvaardt de Commissie de aanbeveling niet. Wat betreft het eerste punt, moet de talenregeling die in Verordening 1/1958 is vastgelegd, worden toegepast. Wat het laatste punt betreft, zal een en ander worden verduidelijkt in het kader van de aankomende herziening van de methodologie voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van art. 134.1, onder g), van de UV (C(2008)2299), zoals toegelicht in paragraaf 32. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragrafen 32-34.

Wat betreft de rechtvaardiging van de afwijkingen van de Richtlijn van 2014, gaat de Commissie in principe akkoord met de aanbeveling en is ze van mening dat deze deels is geïmplementeerd. Afwijkingen worden, waar nodig geacht, toegelicht in de overwegingen van het herziene Financieel Reglement. Er zal, indien nodig, tijdens de lopende herziening van het Financieel Reglement worden onderzocht, aangegeven of toegelicht of verdere afwijkingen nodig zijn.

Aanbeveling 3

De Commissie aanvaardt het gedeelte van de aanbeveling waarin wordt verwezen naar het proactieve gebruik van voorafgaande marktconsultaties gedeeltelijk, zolang dit instrument wordt afgestemd op de aanbestedingsprocedure in kwestie en wordt toegepast om de aanbestedingsprocedure voor te bereiden. De Commissie voert op sommige gebieden, zoals de aankoop of huur van onroerend goed (zoals voorzien in de methodologie die wordt toegelicht in COM (2008)2299) en buitenbruikstelling, al voorafgaande marktconsultatie uit.

De Commissie is echter van mening dat een voorgaande marktanalyse niet mag worden gebruikt om marktdeelnemers op de hoogte te brengen van aanbestedingsplannen en -behoeften. De voorbereiding van de procedure en de publiciteitsmaatregelen worden in de aanbestedingsregels zelfs duidelijk gescheiden gehouden.

Naast het risico op concurrentievervalsing, zouden de beginselen van transparantie en gelijke behandeling niet worden geëerbiedigd als er contact wordt opgenomen met enkele marktdeelnemers voor een voorafgaande marktconsultatie en deze partijen dus eerder informatie ontvangen over de geplande aanbesteding.

De aanbestedingsregels verschaffen de nodige publiciteitsmaatregelen voor het aankondigen van contracten waarbij de aanbestedingsbeginselen volledig worden geëerbiedigd.

Aanbeveling 4

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk, in de mate dat deze op haar van toepassing is, en zal deze implementeren voor zover dat passend is.

De Commissie is van mening dat ze, wanneer ze contracten in percelen verdeelt, al een aanpak toepast waarbij de behoefte aan maximale concurrentie in evenwicht wordt gehouden met andere beginselen die op aanbestedingen van toepassing zijn, met name die van gezond financieel beheer en evenredigheid. Contracten worden daarom inderdaad in percelen verdeeld wanneer dit gepast wordt geacht gezien het onderwerp en de waarde van het contract en het risico voor de uitvoering van het contract indien dit wordt opgedeeld in onderling afhankelijke percelen.

106

De zoekresultaten van elke zoekfunctie, waaronder TED, zijn sterk afhankelijk van de kwaliteit van de gegevens die worden ingevoerd. In het geval van aankondigingen van openbare aanbestedingen worden niet-verplichte velden vaak niet ingevuld en soms voeren aanbestedende dienst gegevens niet juist in.

De Commissie is zich er echter van bewust dat de zoekfunctie in TED kan worden verbeterd. Het Bureau voor publicaties voerde in maart 2016 een enquête uit onder gebruikers en momenteel wordt er gewerkt aan een onderzoek naar de gebruiksvriendelijkheid van TED. De resultaten van beide oefeningen zullen later dit jaar worden ingevoerd om de gebruiksvriendelijkheid van en tevredenheid over de TED-diensten te verbeteren.

Aanbeveling 5

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling, in de mate waarin deze op haar van toepassing is, als een doelstelling voor de lange termijn (na 2018) en zal de aanbeveling implementeren zoals hieronder wordt toegelicht.

Wat betreft de aanzienlijke administratieve lasten die zouden voortvloeien uit het creëren van een dergelijk systeem, en het feit dat de interinstitutionele dimensie niet is begroot in het huidige MFK, zal de Commissie een beoordeling uitvoeren om de haalbaarheid, kosten en potentiële voordelen van een dergelijk systeem in kaart te brengen. De aanbevolen maatregel zal op grond van de resultaten van deze beoordeling en met instemming van de andere instellingen worden geïmplementeerd.

Wat betreft haar aanbestedingsactiviteiten, is de Commissie reeds begonnen met het implementeren van de aanbeveling van de Rekenkamer: er wordt momenteel door de Commissie een enkel aanspreekpunt ontwikkeld voor de aanbestedingen van de Commissie, als onderdeel van de digitale transformatie. Hierin zullen links worden opgenomen naar alle relevante informatie over aanbestedingen (communicatie inzake de regels die van toepassing zijn en de zakelijke kansen) en naar de bestaande hulpmiddelen voor toegang tot de aanbestedingsdocumenten en voor het indienen van inschrijvingen.

Raadpleeg de pagina met deze informatie op de nieuwe testversie van de website van de Commissie: http://beta.ec.europa.eu/funding-tenders_en

De nieuwe website, waaronder de webpagina, moet in 2016 worden gelanceerd. Er wordt gewerkt aan de materialen voor de website, in onderlinge afstemming met het SEDIA-initiatief (evaluatie die wordt uitgevoerd door de diensten van de Commissie om een oplossing voor bedrijven te identificeren ter ondersteuning van de volledige cyclus van aanbestedingen en financiering) en het team van het deelnemersportaal (IT-oplossing die momenteel wordt gebruikt voor de oproepen tot inschrijving en het subsidiebeheer voor verschillende belangrijke EU-programma's, waaronder Horizon 2020).

Via bestaande tools en platforms als TED en TED eTendering kan toegang worden verkregen tot zakelijke mogelijkheden en relevante aanbestedingsdocumenten. Deze platforms bieden toegang tot aankondigingen van aanbestedingen en aanbestedingsdocumenten van de instellingen. De Commissie zal beoordelen in welke mate er aanvullende functies moeten worden aangeboden om toegang te bieden tot meer informatie en zal hierbij rekening houden met de beperkingen op het gebied van begroting en personele middelen.

Aanbeveling 6

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling niet.

De Commissie acht het niet noodzakelijk wijzigingen in het FR voor te stellen inzake de beoordeling van klachten.

Het Financieel Reglement stelt al dat afgewezen inschrijvers moeten worden geïnformeerd over de gronden en gedetailleerde redenen van de afwijzing en dat zij daarnaast aanvullende informatie kunnen opvragen in overeenstemming met artikel 113, lid 3, FR en artikel 161, lid 2, UV. Op dergelijke verzoeken is een strikte deadline van toepassing: de aanbestedende dienst moet de informatie zo snel mogelijk verstrekken en in alle gevallen binnen 15 dagen na ontvangst van het verzoek.

Daarnaast zal er in aankondigingen aan marktdeelnemers in het kader van een aanbestedingsprocedure inzake een handeling die een negatieve invloed heeft op de rechten van kandidaten of inschrijvers (bv. een afwijzing), altijd melding worden gemaakt van de beschikbare mogelijkheden van beroep (klacht bij de Ombudsman en rechterlijke toetsing).

Zie ook de antwoorden van de Commissie op paragrafen 78 en 79.

Aanbeveling 7

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk, in de mate dat deze op haar van toepassing is, en zal de aanbeveling implementeren zoals hieronder wordt toegelicht.

Gezien de aanzienlijke administratieve lasten die zouden voortvloeien uit het creëren van een dergelijk monitoringsysteem, zal de Commissie evalueren in welke mate TED eTendering op kostenefficiënte wijze toegang zou kunnen verschaffen tot aanvullende gegevens over aanbestedingen, hierbij rekening houdend met beperkingen op het gebied van begroting en personele middelen.

Aanbeveling 8

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

OLAF bevindt zich momenteel in een overgangsfase om zijn rapportage- en analysecapaciteit te verbeteren. Naar verwachting zal het nieuwe OLAF Content Management-systeem (OCM) in juli 2016 operationeel zijn. De geplande module voor statistieken en rapporten zal beschikbaar worden bij een latere release in 2017. In de tussentijd onderzoekt OLAF de mogelijkheden om het gebruik van de huidige hulpmiddelen en rapportage-opties te verbeteren.

Aanbeveling 9

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling, voor zover deze op haar van toepassing is en op voorwaarde dat de collegiale toetsing wordt uitgevoerd wanneer daar behoefte aan is en geen permanent proces wordt waarvoor aanvullende begrotings- en/of personele middelen nodig zijn.

50

De ECB is van mening dat de aanbestedingsprocedure conform de aanbestedingsregels van de ECB is verlopen. In dit verband merkt de ECB op dat de dringende aard van de aanbesteding op gedegen en passende wijze was beargumenteerd en zorgvuldig was beredeneerd. De achterliggende gebeurtenis die de grote urgentie veroorzaakte was niet aan de ECB toe te schrijven en er bestond een duidelijk oorzakelijk verband tussen de onvoorspelbare ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende urgentie. Doordat de zaak extreem dringend was, was het onmogelijk om een versnelde openbare aanbesteding, waarbij in de praktijk in het beste geval nog altijd drie tot vier maanden verstrijkt tussen de aankondiging en de ondertekening van het contract, binnen de daarvoor gestelde termijnen af te ronden. In de gekozen opzet van vijf concurrerende offertes werd het contract echter binnen zes weken na uitzetting van de aanbesteding gegund en ondertekend. Bovendien waarborgde de gekozen procedure een gezonde mate van concurrentie en was het resulterende contract strikt beperkt om in de onmiddellijke behoeften te voorzien. De ECB wil er verder aan herinneren dat, toen eenmaal duidelijk werd dat het respectieve type consultancydiensten op intensievere continubasis zou moeten worden verleend, zij voor deze diensten een openbare aanbesteding heeft uitgeschreven.

Verder vindt u hieronder de opmerkingen van de ECB bij enkele van de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer.

Aanbeveling 1

De ECB is het in principe met de aanbeveling eens. De ECB is van plan om in de loop van 2016 stapsgewijs een elektronisch aanbestedingssysteem uit te rollen. In dit verband zal de ECB onderzoeken hoe zij, op een meer systematische maar toch efficiënte manier, de participatiegraad bij haar openbare aanbestedingsprocedures kan meten, dat wil zeggen hoeveel deelnameverzoeken en inschrijvingen zij ontvangt.

Aanbeveling 3

De ECB is het eens met de aanbeveling om proactiever marktconsultaties te houden alvorens de officiële aanbestedingsprocedure te starten, zodat informatie vanuit de markt kan worden verkregen, *requirements engineering* gemakkelijker wordt en de ECB uiteindelijk meer waar voor haar geld krijgt.

Aanbeveling 4

De ECB is het in principe met de aanbeveling eens, met dien verstande dat de opdeling van contracten in percelen, wat de uitvoering en het beheer van deze contracten betreft, vanuit het oogpunt van de bedrijfsvoering doeltreffend en doelmatig moet zijn. Een opdeling van contracten in percelen wordt niet doeltreffend geacht als deze opdeling, hoewel theoretisch mogelijk, het risico in zich zou kunnen bergen dat de uitvoering van de contracten technisch te ingewikkeld wordt, dat de prijs-kwaliteitverhouding onvoldoende is, of dat de coördinatie van meerdere contractanten een goed beheer en goede uitvoering van het contract schaadt.

Aanbeveling 5

De afdeling ECB-aanbestedingen op de ECB-website biedt het publiek één centraal en gemakkelijk toegankelijk loket waar het kennisgevingen en publicaties over aanbestedingen en inkoop kan vinden („one-stop-shop”). Daarnaast is de ECB van plan in de loop van 2016 stapsgewijs een elektronisch aanbestedingssysteem uit te rollen. Bovendien heeft de ECB speciale, eigen aanbestedingsregels.

De ECB is het daarom gedeeltelijk eens met de aanbeveling, mits de beoogde website een eenvoudig, rechttoe-rechtaan informatieportaal wordt, zonder extra lagen overhead en complexiteit. Voor zover het de ECB betreft zou een dergelijk portaal eenvoudigweg moeten linken naar de afdeling aanbestedingen op de ECB-website voor nadere informatie over aanbestedingen van de ECB. Daarmee worden dubbel werk, overvloedige informatie en de daarmee samenhangende ondoelmatigheden voorkomen. In aanbestedingen van de ECB geïnteresseerde marktdeelnemers blijven dan via de ECB-website en de bestaande communicatiekanalen met de ECB communiceren.

Aangezien TED (Tenders Electronic Daily) de officiële, centrale onlineversie van het Supplement bij het Publicatieblad van de EU is, speciaal voor Europese overheidsaanbestedingen, zou het ook raadzaam kunnen zijn te onderzoeken hoe TED verder verbeterd kan worden, zodat het een goed overzicht geeft van de aanbestedingen door de instellingen.

Aanbeveling 7

Zie het antwoord van de ECB op aanbeveling 5.

De ECB is het gedeeltelijk eens met de aanbeveling, mits het beoogde register een eenvoudig, rechttoe-rechtaan hulpmiddel wordt, dat geen extra lagen overhead en complexiteit toevoegt. Voor zover het de ECB betreft zou een dergelijk openbaar register eenvoudigweg linken naar de afdeling aanbestedingen op de ECB-website, die relevante informatie over aanbestedingen van de ECB bevat.

Aanbeveling 9

De ECB is het eens met het idee om het van elkaar leren en het uitwisselen van beste praktijken te vergemakkelijken en te stimuleren. Welke hulpmiddelen daarvoor het meest geschikt zijn, moet nog verder worden onderzocht.

De ECB is bijvoorbeeld lid van een actief netwerk van aanbestedingsspecialisten binnen het Europees Stelsel van Centrale Banken dat een systematische uitwisseling van beste praktijken mogelijk maakt.

Verder heeft de centrale inkoopafdeling van de ECB in het verleden een externe certificering van haar „best procurement practices” doorlopen en ondergaat ze momenteel een hercertificering.

Antwoorden van de Europese Ombudsman

83

De Europese Ombudsman is op dit moment het enige externe, niet-gerechtelijke toetsingsorgaan waartoe economische actoren zich kunnen wenden wanneer zij zich oneerlijk behandeld voelen in de door EU-instellingen en -organen georganiseerde openbare aanbestedingsprocedures. Indien nodig stelt de Europese Ombudsman een onderzoek in naar dergelijke klachten en worden er aanbevelingen gedaan aan de betreffende instellingen en organen. Noch artikel 228 VWEU noch het Statuut van de Ombudsman¹ voorziet in een hoger beroep of ander rechtsmiddel tegen besluiten van de Ombudsman.

Paragrafen 85-87

De feitelijke bevindingen betreffende de Europese Ombudsman in de punten 85, 86 en 87 zijn juist en geven een getrouw beeld van het optreden van de Ombudsman ten aanzien van klachten met betrekking tot overheidsopdrachten.

De Ombudsman beaamt dat de procedurele eis in artikel 2, lid 4, van het Statuut van de Europese Ombudsman een snelle reactie op een klacht over een openbare aanbestedingsprocedure in de weg kan staan. Een effectief intern klachtenmechanisme kan evenwel helpen de kwesties die moeten worden aangepakt in geval van een doorverwijzing naar de Ombudsman, te beperken en op te helderen.

Aanbeveling 6

De Ombudsman verwelkomt de aanbeveling van het Hof dat het aan de Commissie is om amendementen op het Financieel Reglement voor te stellen om een snelle beoordeling van klachten over openbare aanbestedingsprocedures mogelijk te maken, en dat een dergelijke beoordeling moet plaatsvinden voordat economische actoren zich mogelijk tot de EU-Ombudsman of de rechter wenden. Het algemene belang van een efficiënte, snelle afhandeling zou echter beter gediend zijn met de opzet van een intern beoordelingsmechanisme waar inschrijvers met bedenkingen over de aanbestedingsprocedure terecht kunnen. De Ombudsman is van mening dat als de instellingen, lichamen en agentschappen eenmaal over solide interne beoordelingsmechanismen beschikken, er al aan de procedurele eis van artikel 2, lid 4, van het Statuut is voldaan voordat er een klacht bij de Ombudsman wordt ingediend. Sterker nog, als dit interne mechanisme daadwerkelijk effectief zou zijn, zou het niet meer nodig zijn om een klacht bij de Ombudsman in te dienen.

De Ombudsman is graag bereid om de uitwerking hiervan met raad en daad te begeleiden en uit onze uitgebreide ervaring te putten voor de opzet van een effectief klachtenmechanisme.

¹ Besluit 94/262 van het Europees Parlement van 9 maart 1994 inzake het Statuut van de Europese Ombudsman en de algemene voorwaarden voor de uitvoering van zijn ambt, PB L 113 van 4.5.1994, blz. 15.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan („APM”)/begin van de controle	10.2.2015
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	31.3.2016
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	24.5.2016
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	23.5.2016
	3.6.2016
	14.6.2016
	27.5.2016
	11.5.2016

De aanbestedingsregels van EU-instellingen zijn in grote lijnen in overeenstemming met de algemene EU-wetgeving inzake openbare aanbestedingen, waarin wordt voorgeschreven dat elke overheidsopdracht begint met een zo ruim mogelijke uitnodiging tot inschrijving om de concurrentie zo groot mogelijk te maken. De beheers- en controleregelingen van de EU-instellingen zijn robuust en beperken in het algemeen het risico op fouten. Wij stelden echter vast dat de EU-instellingen meer kunnen doen om de toegang voor marktdeelnemers (vooral voor kleine en middelgrote ondernemingen) te vergemakkelijken, bijvoorbeeld door de regels zoveel mogelijk te vereenvoudigen en door onnodige obstakels te verwijderen, die potentiële inschrijvers die willen zoeken naar aanbestedingen van de EU-instellingen het leven moeilijk maken.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau