Advies van het Comité van de Regio's over de „Evaluatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening"

(96/C 126/02)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

Overwegende dat de Richtlijn 92/50/EEG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening (hierna de Dienstenrichtlijn genoemd) sinds 1 juli 1993 openbare aanbestedingen voor dienstverlening in de landen die de EER-overeenkomst hebben ondertekend, d.w.z. de Unie, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein, reguleert;

Overwegende dat de richtlijn dient bij te dragen tot liberalisering van openbare aanbestedingen in het kader van de totstandbrenging van de interne markt;

Overwegende dat al eerder soortgelijke richtlijnen van toepassing waren geworden op overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken en dat overheidsopdrachten en ongeveer 15 % (530 miljard ecu) van het BNP van de Unie uitmaken (Finland, Zweden en Oostenrijk niet meegerekend); dat een belangrijk deel hiervan betrekking heeft op diensten;

Overwegende dat een belangrijke uitzondering wordt gevormd door overheden en nutsbedrijven in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie; dat deze sectoren onder een aparte richtlijn vallen;

Overwegende dat de diensten in twee categorieën worden verdeeld; dat alleen de diensten van categorie A onder de richtlijn vallen en dat voor de B-diensten de overheden slechts bepaalde rapportagevoorschriften in acht moeten nemen ten behoeve van de bekendmaking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen;

Overwegende dat tot categorie A onder meer computerdiensten, controlediensten, diensten voor vervoer over land, financiële diensten (verzekeringsdiensten, bankverrichtingen en diensten in verband met beleggingen), schoonmaakdiensten en afvalverwerking behoren; dat onder categorie B onder meer diensten van juridische aard, hotel- en restauratiediensten, diensten voor ondersteunend en hulpvervoer, de werving van personeel, gezondheids- en sociale diensten, culturele activiteiten en andere diensten vallen;

Overwegende dat de richtlijn alleen geldt voor opdrachten waarvan de waarde ten minste 200 000 ecu bedraagt (de z.g. drempelwaarde);

Overwegende dat in de richtlijn is vastgelegd dat de Commissie de werking ervan vóór 1 juli 1996 moet onderzoeken;

heeft tijdens de op 15 en 16 november 1995 gehouden zitting (vergadering van 15 november 1995) het volgende advies vastgesteld.

Inleiding

Doel van het advies van het Comité van de Regio's is het onderwerp mede te plaatsen in een lokaal en regionaal perspectief, zodat na de herziening van de richtlijn „diensten" deze ook voor de gemeenten en regio's optimaal werkbaar is en de totstandbrenging van de interne markt ten goede komt. Daarbij dienen inzichtelijkheid en effectiviteit van de regeling voorop te staan.

Het Comité van de Regio's is van mening dat de evaluatie van de EU-regelgeving aangaande het plaatsen van overheidsopdrachten niet mag worden beperkt tot de Dienstenrichtlijn, maar dat ook de overige procedurerichtlijnen evenals de Richtlijn „Beroep en bezwaar" nader dienen te worden bekeken vanuit het oogpunt van hun gevolgen op lokaal en regionaal niveau.

Algemene opmerkingen

1. Alvorens over te gaan tot een analyse van de verschillende problemen van de richtlijn „diensten", dient allereerst te worden nagegaan in hoeverre de richtlijn een bijdrage levert aan de bevordering van de interne markt. Het Comité is van mening dat zou kunnen blijken dat voor veel diensten geldt dat deze hetzij door logistieke eisen, hetzij door cultuur- en taalverschillen redelijkerwijs niet door ondernemingen uit andere lidstaten kunnen worden geleverd (anders dan door fusie

of overname of door vestiging van dochterondernemingen of branchekantoren in de verschillende lid-staten, hetgeen echter niet wordt begrepen onder het totstandbrengen van de interne markt).

2. Bepalend is een kosten/batenanalyse. Verwacht mag worden dat de huidige richtlijn „diensten" niet meer dan een marginaal effect zal/kan hebben voor de interne markt. De ervaringen tot op heden wijzen dit in elk geval uit. Een dergelijk marginaal effect kan niet de kosten rechtvaardigen die de toepassing van de richtlijn met zich brengt.

3. In gevolge artikel 43 van de richtlijn dient de Commissie met name te onderzoeken of de richtlijn volledig op overheidsopdrachten voor de zogenaamde B-diensten toegepast kan worden en wat de gevolgen van de in eigen beheer verleende diensten voor de daadwerkelijke liberalisering van de markt zijn geweest.

Uitgangspunt is daarbij dat diensten die een gemeente of regio met een eigen apparaat/interne dienst kan verrichten ten behoeve van de eigen organisatie, te allen tijde buiten de werkingssfeer van de richtlijn dienen te blijven. Immers de vraag of een overheidsinstelling een dienst zelf wil verlenen dan wel door derden wil laten verrichten, is een kwestie van interne organisatie, beleid en politieke afweging.

Er mag eveneens een uitzondering worden gemaakt wanneer een overheid een dienst wil laten uitvoeren door een eigen onderneming. Ook op het gebied van plaatsing van overheidsopdrachten moet het zogeheten grondbeginsel van de economische eenheid gelden.

4. Specifieke aandacht moet worden gegeven aan het privatiseren van overheidsdiensten. Toepassing van de richtlijn „diensten" mag dit proces niet verstoren. Indien een bepaalde overheidstaak wordt geprivatiseerd, is de organisatie die deze taak gaat uitvoeren, in de regel niet meteen geschikt om als zelfstandig concurrerend bedrijf te functioneren. Daarvoor is in de praktijk een overgangsperiode van circa zeven jaar nodig. Het opnemen van een vrijstellingsregeling hiertoe in de richtlijn diensten zou deze ontwikkeling tot verzelfstandiging/privatisering, die thans door velen wenselijk wordt geacht, uitermate kunnen bevorderen.

5. De Commissie verwacht dat de herziening in 1996 alleen enkele minder belangrijke wijzigingen zal omvatten om de richtlijn aan te passen aan de GATT-overeenkomst, die op 1 januari 1996 in werking moet treden. Het Comité van de Regio's is van mening dat, mede gezien het bovenstaande, een intensievere evaluatie dringend gewenst is.

6. Een belangrijk element in de toepassing van de richtlijn is het drempelbedrag waarboven openbare aanbesteding moet plaatsvinden.

De huidige lage drempel noodzaakt tot aanbesteding van opdrachten die voor de markt niet interessant zijn. Nu is het zo dat zeer kleine aanbestedende diensten door de lage drempel toch nog regelmatig met de richtlijn in aanraking komen. Zeker daar waar de verschillende jaren van een meerjarencontract bij elkaar moeten worden opgeteld, of de bedragen van de samenwerkende aanbesteders als een geheel worden beschouwd. De administratieve last van deze aanbestedingen is zeer hoog in verhouding tot de te verwachten opbrengst.

7. De Europese Commissie is nog niet tot evaluatie van de richtlijn overgegaan omdat een groot aantal lid-staten (ongeveer de helft) de richtlijn nog niet in nationale wetgeving heeft omgezet; de Commissie wil pas nieuwe regels opstellen als dat is gebeurd. Het Comité van de Regio's meent dat dit geen belemmering behoeft te zijn voor het aanvangen van de evaluatie. Immers de richtlijn heeft een directe werking.

Tevens kan het feit dat een aantal lid-staten de richtlijn nog niet hebben omgezet mede onderwerp van de evaluatie zijn.

Ervaringen van de plaatselijke en regionale overheden

De interne markt en de Dienstenrichtlijn

8. Waar de richtlijn wordt toegepast, heeft zij invloed gehad op opdrachten van plaatselijke en regionale overheden.

Niettegenstaande het hierna in punt paragraaf 12 gestelde hebben zich in de meeste lid-staten geen echt grote problemen voorgedaan met de indeling in diensten die wèl en diensten die niet onder de richtlijn vallen. Ook de voorschriften voor procedures en voor het bekendmaken van de aanbestedingen hebben in grote lijnen naar tevredenheid gefunctioneerd, zij het dat zij een zekere mate van bureaucratie met zich hebben gebracht.

9. De overheden hebben vaak moeite gehad met het vaststellen van eenduidige specificaties, die overigens gedurende het aanbestedingsproces, behoudens het moment van inlichtingen, niet veranderd mogen worden. Door de voorgeschreven aanbestedingsvorm en het ontbreken van toereikende standaarden (produktdefinities en kwalificaties) wordt in de optimalisering van de opdrachtformulering (gevraagde dienst) een positieve wisselwerking tussen potentiële opdrachtgever en potentiële opdrachtnemer belemmerd.

Met name voor de takken van dienstverlening waarin snelle veranderingen plaatsvinden, zoals diensten waarbij gebruik wordt gemaakt van informatietechnologie, leveren de standaardiseringsregels problemen op. Ook het opstellen van duidelijke kwaliteitseisen is binnen talrijke takken van dienstverlening problematisch, vooral wanneer het gaat om immateriële diensten en het plaatsen van opdrachten in de gezondheidszorg.

10. De richtlijn heeft ongetwijfeld bijgedragen tot verscherping van de concurrentie op nationaal niveau en tot meer doorzichtigheid op de markt voor dienstverlening aan overheden. Bevordering van concurrentie op de nationale markt is evenwel niet primair een aangelegenheid die de Europese Unie aangaat.

Uiteenlopende uitvoering en interpretatie

11. Wanneer wordt gekeken naar de manier waarop de diverse nationale overheden vergelijkbare zaken behandelen, kan verder worden geconstateerd dat de administratieve praktijk in de Unie met betrekking tot bevoegdheden en nutsbedrijven waarbij wordt samengewerkt door gemeenten, sterk uiteenloopt.

De vraag of deze situatie leidt tot verschillende concurrentievoorwaarden voor het bedrijfsleven in de lidstaten, zou onderwerp van een vergelijkend onderzoek moeten zijn.

12. Er zal naar moeten worden gestreefd om duidelijker dan tot nu toe te omschrijven welke diensten wel en welke niet onder de richtlijn diensten valt. Een deel van de problemen vloeit voort uit het feit dat de benaming van een dienst in bijlage 1a van de richtlijn veelal ruimer is dan de omschrijving van deze categorieën van diensten volgens de CPC-indeling die achter de dienst staan vermeld. Naar het oordeel van het Comité van de Regio's dient de CPC-indeling, vermeld achter de omschrijving van een dienst in bijlage 1a, bepalend te zijn voor de inhoud van die dienst. Zou dit anders zijn, dan zou de vermelding van de CPC-indeling in bijlage 1a geen zin hebben, terwijl de situatie dat een zelfde activiteit, zoals bijvoorbeeld „schilderen", zowel een „werk" als een „dienst" kan zijn, volstrekt onwenselijk is. Dit is — vermoedelijk — ook niet de bedoeling geweest van de regelgever.

Het gebruik van de CPC-nomenclatuur zelf geeft moeilijkheden die zouden moeten worden uitgesloten. Ten eerste bestaat de nomenclatuur slechts in het Engels en daarnaast is het afbakenen op inhoudelijke gronden slechts zeer moeilijk te realiseren.

Het gebruik van de nomenclatuur, waarvan het doel is een zo volledig mogelijke beschrijving en inventarisatie van alle mogelijke dienstverleningen voor statistische doeleinden, impliceert voor de Dienstenrichtlijn een schier eindeloze uitbreiding van de elementen, die bij de publikatie moeten worden meegenomen.

Bij de definiëring van de soorten dienstverleningen in iedere inventarisatie van dienstverleningen is de benaming „andere dienstverleningen" opgenomen. Hierdoor is een precieze afbakening van de soorten dienstverlening onmogelijk.

13. De richtlijn roept vragen op, nu deze in het midden laat wat moet worden verstaan onder „verdeling in percelen van een dienst". Moet een aanbestedende overheid bijvoorbeeld alle ingehuurde computerdiensten van alle min of meer zelfstandige opererende diensten bij elkaar optellen en dit geheel vervolgens aanbesteden? Dit zou zowel organisatorisch als juridisch als inhoudelijk op onoverkomelijke problemen stuiten. Aanbesteding per project per organisatieonderdeel moet mogelijk zijn. In de evaluatie van de richtlijn moet dit nader worden uitgewerkt.

Weinig grensoverschrijdende contracten

14. De ervaringen met de richtlijn tonen aan dat slechts een gering aantal opdrachten aan dienstverleners uit andere landen wordt gegund en dat de richtlijn een zeer beperkt effect op de grensoverschrijdende handel heeft. De richtlijn heeft dus niet wezenlijk bijgedragen tot de voltooiing van de interne markt. Het is al eerder opgemerkt. De analyse kan echter in die zin misleidend zijn, dat buitenlandse bedrijven zich in verband met opdrachten in de desbetreffende lid-staat vestigen door er filialen of dochterondernemingen op te richten.

Te lage drempelwaarde

15. Het Comité is van mening dat de vereiste procedures en gedetailleerde specificaties bij kleine opdrachten met een waarde rond de huidige drempel van 200 000 ecu een onevenredig grote hoeveelheid administratief werk met zich brengen. Onderzocht zou moeten worden in hoeverre bij opdrachten die volgens de regels worden gegund, mogelijke besparingen opwegen tegen de transactiekosten. Daarbij moet ook de vraag worden betrokken of het optrekken van het drempelbedrag grensoverschrijdende belangstelling zal waarborgen. Wanneer verder blijkt dat deze kleine opdrachten nauwelijks aantrekkelijk voor buitenlandse leveranciers zijn, moet overwogen worden of de drempelwaarde niet verhoogd dient te worden tot een niveau waarop aan de voorwaarden voor de interne markt voldaan blijft worden, terwijl de lokale en regionale overheden in de Unie niet met onnodige administratiekosten worden opgezadeld.

Mogelijke gevolgen voor kleinere bedrijven

16. Een lage drempelwaarde kan verschillende gevolgen voor de ondernemingen hebben. Voor het bedrijfsleven leidt de huidige, zeer lage drempelwaarde alleen op papier tot een vrijere handel en meer concurrentie. Het gevaar bestaat dat veel kleine ondernemingen opdrachten verliezen en met meer papierwerk te kampen krijgen, omdat zij gedwongen worden voor veel meer opdrachten offertes op te stellen om evenveel orders als nu in de wacht te kunnen slepen. Deze ontwikkeling gaat regelrecht in tegen het beleid van de Unie om de situatie van met name het midden- en kleinbedrijf te verbeteren. Een hogere drempelwaarde zal de openbare

aanbestedingen overzichtelijker en dus aantrekkelijker voor de ondernemingen maken.

Het Comité van de Regio's stelt voor de volgende punten in de evaluatie te betrekken:

17. Bezien dient te worden, in hoeverre onverkorte toepassing van de richtlijn „diensten" en investeringen in de sfeer van het aantrekken van werkgelegenheid met elkaar op gespannen voet kunnen staan. De mogelijkheid om uit een oogpunt van stimulering van de werkgelegenheid faciliterende, ondersteunende en stimulerende maatregelen te nemen, moet in beschouwing worden genomen, zonder uiteraard de verdere totstandkoming van de interne markt te blokkeren.

18. In de richtlijn dient expliciet aandacht te worden besteed aan het privatiseringsbeleid. De richtlijn mag er niet toe leiden dat privatisering en/of verzelfstandiging wordt belemmerd.

19. Een volledig openbare procedure levert bij bepaalde vormen van diensten (hoogwaardig onderzoek en advies) veel problemen op, doordat de kosten van offerte niet opwegen tegen de kans van gunning, gezien het groot aantal mededingers. Op termijn betekent dit, dat kwalitatief goede aanbieders afhaken waardoor kwaliteitsverlies optreedt.

20. Er dient een herbezinning plaats te vinden op de termijn die bij duurcontracten wordt gehanteerd ter bepaling van de waarde van het contract. Deze termijn dient gelet op een juiste verhouding tussen transactiekosten en (mogelijke) besparingen bij voorkeur te worden gesteld op 12 maanden.

Discussiepunten

21. verhoging van de drempelwaarde, zodat de kosten van opdrachten voor zowel bedrijven als overheden in verhouding staan tot de waarde ervan;

22. indien niet tot een aanpassing van het drempelbedrag wordt besloten, dienen de mogelijkheden te worden onderzocht tot inpassing van een wisselwerking tussen aanbestedende dienst en potentiële dienstverlener(s) in het traject van aanbesteding;

23. er moet een expliciet onderzoek komen naar de voorwaarden waaronder en de wijze waarop publiek/private samenwerking gestalte kan krijgen binnen de richtlijn diensten;

24. vereenvoudiging van de richtlijn en verbetering van de informatie en begeleiding bij de toepassing van de ingewikkelde regels; het vergroten van de toegankelijkheid van de richtlijn voor aanbestedende diensten en voor dienstverleners door vereenvoudiging van de regelgeving, deregulering waar mogelijk en door het geven van doelgerichte voorlichting aan overheden en (categorieën van) dienstverleners moet centraal staan. De vereenvoudigingen moeten onder andere uitmonden in het creëren van mogelijkheden voor gedecentraliseerde plaatsing van overheidsopdrachten en in meer mogelijkheden om een vereenvoudigde vorm van aanbesteding toe te passen;

25. evaluatie van het nut van de regels over bekendmaking van de gunning door de aanbestedende diensten; deze regels moeten zo mogelijk afgeschaft worden;

26. mogelijke vereenvoudiging van de CPC-nomenclatuur;

27. het betrekken van het Comité van de Regio's bij de evaluatie van de gevolgen van de richtlijn in de diverse lid-staten, zodat ook de gevolgen op plaatselijk en regionaal niveau worden onderzocht en duidelijk wordt welke verdere veranderingen eventueel nodig zijn;

28. opname in de richtlijn van de expliciete vermelding dat opdrachten van plaatselijke en regionale overheden voor nutsbedrijven waarbij wordt samengewerkt door gemeenten of regio's, niet onder de richtlijn vallen, maar als interne produktie beschouwd moeten blijven worden. Ook organisatorische samenwerking tussen lokale en regionale overheden zou buiten het bereik van die richtlijn moeten vallen;

29. eventuele oprichting van een vrijwillige Europese databank met gegevens over opdrachten onder de drempelwaarde ter aanvulling op de huidige procedures, in het bijzonder wanneer de drempelwaarde wordt verhoogd, te completeren met gegevens over potentiële dienstverrichters (bedrijvenindex), zodat vraag en aanbod over en weer kunnen worden afgetast buiten formele aanbestedingsprocedures;

30. uitwerking van richtsnoeren om de mogelijkheden voor het uitschrijven van en inschrijven op aanbestedingen via elektronische netwerken ten volle te benutten; dit dient niet te leiden tot grotere regeldichtheid;

31. bij veel dienstverleningen is het vertrouwen van de opdrachtgever in de loyaliteit of de persoon van de opdrachtnemer een doorslaggevend element in de gunning, met name wanneer de aanbesteder zaken op het financiële of juridische vlak uit te geven heeft. Dergelijke dienstverleningen lijken niet geschikt voor gunning op grond van het laagste bod. Bij de herziening van de Dienstenrichtlijn is het daarom van belang opnieuw te onderzoeken of het eventueel mogelijk is bepaalde diensten in bijlage 1a te schrappen. In geen geval zouden de diensten genoemd in bijlage 1b moeten worden overgeheveld naar bijlage 1a;

32. bij het aanvragen van kredieten door openbare opdrachtgevers zijn de proceduretermijnen van de Dien-

stenrichtlijn nauwelijks realiseerbaar. Voor kredietaanvragen moet snel en flexibel op de markt gereageerd kunnen worden. Als gevolg hiervan moet worden onderzocht of de financiële dienstverlening niet buiten bijlage 1a van de Dienstenrichtlijn kan worden gehouden.

33. De strikte vereisten die de Dienstenrichtlijn kent met betrekking tot de toelaatbaarheid van een onderhandelingsprocedure, lijken te restrictief. Zo wordt bijvoorbeeld spoed als rechtvaardigingsgrond voor een onderhandelingsprocedure door de Commissie slechts in geval van nood erkend.

Brussel, 15 november 1995.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Jacques BLANC

Advies van het Comité van de Regio's over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement 'Versterking van het Middellandse-Zeebeleid van de Europese Unie: voorstellen voor de tenuitvoerlegging van een Euro-Mediterraan partnerschap'"

(96/C 126/03)

Het Comité van de Regio's heeft op 18 juli 1995 besloten, overeenkomstig artikel 198 C van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap een advies op te stellen over voornoemde mededeling.

Commissie 8 „Economische en sociale samenhang, sociaal beleid, volksgezondheid" is met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden belast. Rapporteur is de heer Chiti.

Tijdens zijn 10e zitting van 15 en 16 november 1995 (vergadering van 16 november 1995) heeft het Comité het volgende advies goedgekeurd.

1. Gebruikte documenten

Het Comité heeft voor het opstellen van dit advies de volgende documenten onder de loep genomen:

— de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 19 oktober 1994 (doc. COM(94) 427 def.);

— de op verzoek van de Europese Raad van Essen opgestelde mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 8 maart 1995 (doc. COM(95) 72 def.);

— het op 12 juni 1995 door de Raad bepaalde EU-standpunt, dat als bijlage bij de conclusies van de Europese Raad van Cannes van 26 en 27 juni 1995 is gevoegd (doc. SN 211/95).

2. Algemene beschouwingen

Het Middellandse-Zeebekken is zowel voor de EU als zodanig als voor haar huidige en toekomstige lid-staten van strategisch belang. Door van deze regio een sterke economische zone te maken, kan het regionale evenwicht in de EU worden verbeterd.

Het Middellandse-Zeegebied is een regio met een hoge bevolkingsdichtheid. Verwacht wordt dat de bevolking van de mediterrane niet-EU-landen zal toenemen tot 231 miljoen in 2010 en tot circa 400 miljoen in 2035. Bij een dergelijke toename van de bevolking is er weinig kans dat de huidige economische en sociale onevenwichtigheden en bronnen van spanning vanzelf aan kracht zullen verliezen. Het pleidooi van de Commissie voor een Euro-mediterraan partnerschap komt dus neer op een pleidooi voor een economische, sociale en culturele dialoog tussen twee partners die wel heel erg grote verschillen vertonen. De mediterrane niet-EU-landen vormen in economisch, politiek, cultureel en sociaal opzicht een allesbehalve homogeen blok. Er zijn aanzienlijke verschillen qua oppervlakte, beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen, opleidingsniveau van de werknemers, infrastructuur en ontwikkelingsmogelijkheden van de verschillende sectoren.

Gelet op dit heterogene karakter zouden de mediterrane derde landen ten zeerste gebaat zijn bij regionale integratie. Een ander belangrijk verschil betreft de opvattingen over en de naleving van de mensen en burgerrechten.