

Bryssel den 24.1.2017
COM(2017) 28 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om effektiviteten av direktiv 89/665/EEG och direktiv 92/13/EG, ändrat genom direktiv 2007/66/EG, avseende prövningsförfaranden inom offentlig upphandling

{SWD(2017) 13 final}

1. Allmän bakgrund

I upphandlingsdirektiven¹ regleras förfaranden för kontraktstilldelning och vissa aspekter av fullgörandet av offentliga kontrakt och koncessionsavtal över vissa tröskelvärden. Det uppskattade värdet av de upphandlingar som offentliggjordes i Tenders Electronic Daily (TED)² 2014 var 421,31 miljarder euro, vilket utgör 3,32 procent av EU:s BNP.³ Öppna och välreglerade upphandlingsmarknader bidrar till en effektivare användning av offentliga medel och offentliga upphandlingar av en bättre kvalitet.

Upphandlingsdirektiven har visat att de ekonomiska aktörerna måste ges möjlighet att utöva sina direktivsenliga rättigheter i hela EU för att de ska kunna nå sina mål fullt ut. Rättsmedelsdirektiven (direktiv 89/665/EEG och direktiv 92/13/EEG, ändrade genom direktiv 2007/66/EG⁴) antogs som kompletterande åtgärder⁵. Syftet med dessa direktiv var att, utifrån EU-baserade minimistandarder för prövning, se till att ekonomiska aktörer i hela EU skulle ha tillgång till snabba och effektiva förfaranden för domstolsprövning i fall där de ansåg att kontrakt hade tilldelats i strid mot upphandlingsdirektiven. Rättsmedelsdirektiven utgör därför en viktig del av upphandlingslagstiftningen och är ett enastående exempel inom EU-rätten på när EU-rättigheter tillämpas fullt ut på nationell nivå.

Enligt rättsmedelsdirektiven är det möjligt att väcka talan både innan ett kontrakt undertecknas (åtgärder före ingående av avtal) och efter detta (åtgärder efter ingående av avtal). Åtgärder före ingående av avtal omfattar rätten till interimistiska åtgärder, en obligatorisk frysningsperiod och ett krav om uppskov av tilldelningsförfarandet medan prövningen pågår, för att förhindra tilldelning av kontrakt. Åtgärder efter ingående av avtal syftar till att ogiltigförklara ett befintligt kontrakt och/eller

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster. Båda dessa direktiv ersattes med Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG. Direktiv 2014/23/EU innebar ytterligare ändringar av direktiv 89/665/EEG och direktiv 92/13/EEG, framför allt för att utöka deras tillämpningsområde när det gäller koncessioner. Eftersom införlivandet avslutades den 18 april 2016 har inte effekten av detta undersökts i denna utvärdering.

² TED är onlineversionen av "Tillägg till Europeiska unionens officiella tidning" i fråga om upphandling (<http://ted.europa.eu>).

³ Europeiska kommissionen, 2016: *2014 Public procurement indicators*, http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index_sv.htm

⁴ Rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten, rådets direktiv 92/13/EEG av den 25 februari 1992 om samordning av lagar och andra författningar om gemenskapsregler om upphandlingsförfaranden tillämpade av företag och verk inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna och Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling.

⁵ Syftet med direktiv 2007/66/EG var framför allt att göra det möjligt att väcka talan i de fall där korrigerande åtgärder fortfarande kan vidtas och att ge effektiva rättsmedel vid otillåten direkttilldelning.

kompensera (främst genom ersättning) de berörda parterna efter att kontraktet i fråga har undertecknats. Andra viktiga delar av rättsmedelsdirektiven är dessutom att anbudsgivarna automatiskt ska informeras om varför deras anbud inte valdes ut, tidsgränser för prövning och alternativa sanktioner (dvs. förkortning av avtalstidens längd eller åläggande av avgifter) om en ogiltighetsförklaring är olämplig.

Enligt rättsmedelsdirektiven ska kommissionen se över genomförandet av dessa och rapportera till Europaparlamentet och rådet om deras verkan, särskilt med avseende på de alternativa sanktionerna och tidsfristernas verkan i enlighet med direktiv 2007/66/EG. Dessutom beslutade man år 2013 att utvärdera dessa direktiv inom ramen för kommissionens program om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit-programmet). Denna rapport läggs fram för parlamentet och rådet för fullgörandet av den rättsliga skyldigheten att rapportera till parlamentet och rådet samt delge resultaten av Refit-utvärderingen. I det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som bifogas denna rapport ges mer information om utvärderingen.

Vid utarbetandet av rapporten användes informationskällor som

- studien *Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts*⁶,
- ett öppet offentligt samråd på internet för att få bevis på rättsmedelsdirektivens funktion och mervärde⁷,
- samråd med medlemsstaterna,
- ett antal särskilda samråd med experter och personer som arbetar med upphandlingstvister och
- en granskning av nationell lagstiftning och rättspraxis.

Förutom att bedöma det politiska genomförandet av direktiven, handlar Refit-utvärderingen särskilt om att undersöka om rättsmedelsdirektiven är lämpliga för ändamålet, minimera de kostnader och den börda som de medför och maximera deras förenklingspotential.

Det finns för närvarande inget EU-omfattande kontroll- och övervakningssystem för rättsmedel i medlemsstaterna. Uppgifter om rättsmedel som utnyttjats vid offentliga kontrakt över vissa tröskelvärden i varje medlemsstat inhämtas inte på ett strukturerat, konsekvent och systematiskt sätt, vilket skulle innebära att de erhållna resultaten hade kunnat analyseras automatiskt och jämföras på ett enkelt sätt. Därför är det svårt att göra en riktig mätning eller uppskattning av rättsmedelsdirektivens effekter, vilket kräver ytterligare åtgärder (t.ex. stickprovsinsamling av uppgifter och manuell analys, såsom man gjort i denna utvärdering).

⁶ studien från Europe Economics and Milieu, april 2015:

http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/evaluation/index_en.htm,

⁷ Samrådet inleddes den 24 april och avslutades den 20 juli 2015, och 170 svar från samtliga medlemsstater mottogs. I samrådet deltog upphandlande myndigheter och enheter, ekonomiska aktörer, akademiker, jurister, prövningsorgan och medborgare.

2. Genomförandet i medlemsstaterna

Samtliga medlemsstater har införlivat rättsmedelsdirektiven fullt ut. Betydande och omfattande förseningar i införlivandet har dock konstaterats när det gäller ändringsdirektivet 2007/66/EG (för mer information, se bilaga 5 till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar). Harmoniseringen av rättsmedelsdirektiven har varit mycket begränsad och medlemsstaterna har därför antagit mycket olika nationella bestämmelser, med hänsyn tagen till deras rättstraditioner.

Som ett resultat av detta har flera prövningsorgan inrättats i varje medlemsstat. Administrativa prövningsorgan för offentlig upphandling finns i 14 medlemsstater⁸, både specialiserade och icke-specialiserade. I övriga medlemsstater ansvarar de befintliga rättsliga prövningsorganen för att granska upphandlingsförfaranden.

Alla medlemsstater kräver att ett prövningsförfarande ska finnas tillgängligt för varje person som har eller har haft ett intresse av att erhålla ett särskilt kontrakt och som har skadats eller riskerar att skadas av en påstådd överträdelse. Dessutom föreskrivs det i vissa medlemsstater att sammanslutningar eller organ som inte är ekonomiska aktörer kan inleda prövningsförfaranden. Detta kan inbegripa yrkesförbund eller konkurrensmyndigheter.

I samtliga medlemsstater finns det också bestämmelser om de tre obligatoriska prövningsåtgärderna (interimistiska åtgärder, ogiltigförklaring av beslut och skadestånd), men de ser mycket olika ut beroende på medlemsstaternas rättsliga traditioner.

När det gäller andra viktiga delar av rättsmedelsdirektiven är situationen den följande:

- I alla medlemsstater ska anbudsgivarna informeras automatiskt, när beslutet om kontraktstilldelning fattats, om varför deras anbud inte valts ut.
- I alla medlemsstater tillämpas den minsta frysningsperiod som föreskrivs i rättsmedelsdirektiven. I vissa fall tillämpas en längre frysningsperiod än den minsta frysningsperiod som föreskrivs i dessa direktiv.
- I alla medlemsstater föreskrivs ogiltigförklaring om en upphandlande myndighet/enhet tilldelar ett kontrakt utan föregående offentliggörande av ett upphandlingsmeddelande i TED, eftersom detta inte är tillåtet enligt upphandlingsdirektiven. De flesta medlemsstater har införlivat bestämmelser om meddelanden om frivillig förhandsinsyn, vilket innebär att upphandlande myndigheter/enheter kan undvika sanktioner på grund av ineffektivitet. Utifrån den information som finns i TED, använder man sig av sådana meddelanden mer eller mindre i samma omfattning sedan 2010, och cirka 10 000 meddelanden offentliggörs varje år.
- I de flesta medlemsstater överensstämmer tidsgränserna för prövning av åtgärder före ingående av avtal med rättsmedelsdirektiven, och därmed fastställs tidsfrister som återspeglar den minsta frysningsperioden. I vissa fall fastställs en längre period.
- Flera medlemsstater följer rättsmedelsdirektiven till punkt och pricka när det gäller tidsfrister för ineffektivitetsanspråk. I andra måste inte tilldelningsbeslutet både

⁸ Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Kroatien, Malta, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Tjeckien, Tyskland och Ungern.

offentliggöras och meddelas innan den 30 dagar långa tidsfristen kan inledas. I samtliga medlemsstater föreskrivs det dock en sex månader lång tidsfrist som inleds dagen efter kontraktet undertecknats, om ett meddelande vare sig offentliggjorts eller meddelats.

- I vissa medlemsstater kan upphandlingsförfarandet skjutas upp fram till att ett beslut om överklagande mot den första instansen fattats, eller till och med längre än så. I de allra flesta medlemsstater kan domstolen eller prövningsorganet häva uppskovet i ett tidigare skede.
- När det gäller alternativa sanktioner har de flesta medlemsstater införlivat bestämmelser om såväl avgifter och/eller förkortning av avtalstidens längd. Dessa sanktioner används dock endast sporadiskt, eftersom de anses vara det minst effektiva rättsmedlet. Medlemsstaterna anser framför allt att böter bara innebär att medel flyttas från ett ställe till ett annat.

3. Rättsmedelsdirektivens effektivitet, ändamålsenlighet, relevans, samstämmighet med annan politik och EU-mervärde

Kommissionen bedömde rättsmedelsdirektivens genomförande. För detta använde kommissionen sig av särskilda bedömningskriterier, nämligen i) effektivitet, ii) ändamålsenlighet, iii) relevans, iv) samstämmighet med annan politik och v) EU-mervärde. I det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som bifogas rapporten redovisas resultaten utförligt.

Följande slutsatser drogs:

- i) När det gäller **effektiviteten** har rättsmedelsdirektiven i stort tillgodosett målen med bättre garantier för insyn och icke-diskriminering. De möjliggör effektiva och snabba åtgärder vid påstådda överträdelser av upphandlingsdirektiven, och de försäkrar de ekonomiska aktörerna om att alla anbud behandlas lika. De uppgifter som fanns till förfogande om den faktiska tillämpningen av bestämmelserna visade också på direktivens effektivitet. De rättsmedel som fastställs i direktiven utnyttjas generellt sett ofta i de flesta medlemsstater. Omkring 50 000 förstainstansbeslut fattades runt om i medlemsstaterna 2009–2012. Den vanligaste typen av rättsmedel var åsidosättande av beslut, följt av interimistiska åtgärder och undanröjande av diskriminerande specifikationer. En klar majoritet av de intressenter som deltog i kommissionens offentliga samråd ansåg att rättsmedelsdirektiven hade haft en positiv effekt på förfarandet för offentlig upphandling. De ansåg att det är mer insynsvänligt (80,59 procent), rättvisare (79,42 procent) och mer öppet och tillgängligt (77,65 procent) och att det i större omfattning stimulerar till respekt för viktiga regler om offentlig upphandling (81,77 procent). Alla berörda parter har bekräftat att direktiv 2007/66/EG väsentligt har ökat effektiviteten av åtgärder före ingående av avtal genom införandet av en frysningsperiod mellan meddelandet av ett tilldelningsbeslut och kontraktsundertecknandet.

Inom vissa nationella system ges rättsligt skydd i förfaranden för offentlig upphandling av administrativa prövningsorgan i första instans i stället för av allmänna domstolar. Dessa är generellt sett mer effektiva. Detta bekräftades av en stor majoritet av deltagarna i det offentliga samrådet (74,7 procent), vilka ansåg att förfaranden vid allmänna domstolar generellt sett tar längre tid och leder till sämre beslut än förfaranden vid specialiserade administrativa prövningsorgan.

I de flesta fall verkar det som att kostnaderna för prövningsförfaranden inte verkar ha någon bestämd avskräckande effekt på tillgången till rättsmedel. Rättsmedelsdirektiven är också

välavvägda och tillgodoser alla berörda parter intressen. Av de som deltog i det offentliga samrådet ansåg 57,06 procent att det finns en god avvägning i direktivet mellan ekonomiska aktörers intresse av en effektiv lagstiftning om offentlig upphandling och upphandlande myndigheters intresse av att begränsa oseriösa yrkanden. Avslutningsvis är rättsmedelsdirektiven också effektiva när det gäller att avskräcka från överträdelser inom offentlig upphandling.

Enligt rättsmedelsdirektiven ska kommissionen ägna särskild vikt vid effektiviteten av alternativa sanktioner och tidsfrister. Utvärderingen visade att alternativa sanktioner används sporadiskt i medlemsstaterna och att de som deltog i det offentliga samrådet på internet (vilket genomfördes av kommissionens avdelningar) och vissa medlemsstater ansåg att detta var det minst viktiga rättsmedlet. Det ansågs dock att alla rättsmedel i rättsmedelsdirektiven har en avskräckande effekt och möjliggör ett omfattande och effektivt system för att vidta sanktioner mot överträdelser inom offentlig upphandling. När det gäller tidsfristerna framkom det inget under utvärderingen som skulle visa på att tidsfrister som följer ramarna i rättsmedelsdirektiven skulle vara antingen för långa och orsaka onödiga förseningar i förfarandet för offentlig upphandling eller för korta och därmed inte ge de ekonomiska aktörerna möjlighet att utöva sina rättigheter.

Utvärderingen visade att vissa delar av rättsmedelsdirektiven kan förtydligas. De inkomna svaren bekräftar detta. Detta gäller exempelvis frågor som samverkan mellan rättsmedelsdirektiven och det nya lagstiftningspaketet om offentlig upphandling, och utarbetandet av kriterier som ska tillämpas för att häva det automatiska uppskovet av kontraktstecknandet efter att talan väckts.

Vid utvärderingen kunde även problem på nationell nivå fastställas. Framför allt bekräftade flera olika intressenter vid det offentliga samrådet att problemen beror antingen på den nationella lagstiftning som inte omfattas av rättsmedelsdirektiven eller på nationella förfaringsätt, och inte på rättsmedelsdirektiven i sig.

Avslutningsvis medger kommissionen också att information om nationella rättsmedelssystem inte samlas in på ett strukturerat sätt i de flesta medlemsstater, vilket gör det oerhört svårt att analysera direktivens genomförande. Dessutom används sådan information sällan som beslutsunderlag (t.ex. fastställande av nödvändiga resurser eller okynnesklagomål, samstämmigheten i beslut utifrån effektiva sökverktyg, fastställande av upphandlande myndigheter/enheter som oftast blir föremål för en framgångsrik talan och fastställande av vilka aspekter av upphandlingsförfaranden som överklagas med framgång).

- ii) När det gäller **ändamålsenligheten** medför rättsmedelsdirektiven allmänna vinster i linje med de avsedda effekterna, såväl direkt som indirekt. Det finns tydliga tecken på att vinsterna med direktiven överväger kostnaderna. De kostnader (såväl direkta som indirekta) som upphandlande myndigheter och leverantörer får bära för att föra en process eller försvara sig i ett prövningsärende varierar stort runt om i EU och utgör normalt 0,4–0,6 procent av kontraktsvärdet. Kostnaderna skulle dock inte försvinna om rättsmedelsdirektiven upphävdes. Tvärtom skulle kostnaderna kunna bli ännu större eftersom prövnings- och rättsmedelsbestämmelserna skiljer sig åt mellan länderna och eftersom det inte finns någon harmonisering på EU-nivå, vilket försvårar situationen för anbudsgivare och andra aktörer.

Vinsterna är betydande gällande en solid finansiell förvaltning, bästa förhållande mellan pris och kvalitet samt avskräckande åtgärder, särskilt med tanke på värdet av de upphandlingsmeddelanden som offentliggörs i TED. Enligt 2011 års utvärdering av EU:s lagstiftning om offentlig upphandling⁹ uppskattas det generellt att besparingar på 5 procent på offentliga kontrakt som har ett sammanlagt värde på 420 miljarder euro och som offentliggjorts inom EU skulle kunna motsvara besparingar eller större offentliga investeringar på mer än 20 miljarder euro per år. Om rättsmedelsdirektiven genomförs på ett effektivt sätt är det därför mycket mer troligt att sådana uppskattade besparingar kan göras på grundval av upphandlingsdirektiven. Avslutningsvis kunde man vid utvärderingen inte se att tillämpningen av rättsmedelsdirektiven skulle innebära någon onödig administrativ börda.

- iii) När det gäller **relevansen** är rättsmedelsdirektivens mål fortfarande relevanta. Enligt utvärderingen anser leverantörer, upphandlande myndigheter och rättstillämpare att flera bestämmelser i direktiven är relevanta. Utifrån svaren på det offentliga samrådet förefaller den allra viktigaste bestämmelsen vara den om frysningsperioden (65 procent av de svarande), följt av uppskov av upphandlingsförfarandet om prövningsförfaranden inlett (62 procent) och automatisk information till anbudsgivarna (58 procent). Även om vissa bestämmelser anses vara mindre praktiska, bidrar de fortfarande till rättsmedelsdirektivens avskräckande effekt. Ett annat tecken på rättsmedelsdirektivens relevans är det faktiska utnyttjandet av de förfaranden som fastställs i dessa. Rättsmedlen i direktiven utnyttjas generellt sett ofta i de flesta medlemsstater. Omkring 50 000 beslut i första instans fattades i medlemsstaterna 2009–2012¹⁰. Den vanligaste typen av rättsmedel var åsidosättande av beslut, tätt följt av interimistiska åtgärder och undanröjande av diskriminerande specifikationer.
- iv) Rättsmedelsdirektiven är **samstämmiga med annan EU-politik**. Såsom bekräftats av EU-domstolen, är rätten till ett effektivt rättsmedel en allmän princip i EU-rätten¹¹. Rättsmedelsdirektiven överensstämmer med de rättigheter och allmänna skyldigheter som fastställs i EU:s primärrätt i fråga om grundläggande rättigheter. De utgör kärnan i lagstiftningen om offentlig upphandling eftersom de innebär att anbudsgivare kan utöva sina materiella rättigheter. De har konstaterats stämma allmänt överens med det nya lagstiftningspaketet om offentlig upphandling från 2014, särskilt i fråga om sådana koncessioner som omfattas av direktiv 2014/23/EU. Såsom redan nämnts skulle dock samverkan mellan dessa direktiv och det nya lagstiftningspaketet om offentlig upphandling kunna förtydligas ytterligare. Genom att förbättra effektiviteten i nationella prövningsförfaranden, särskilt sådana som rör otillåten direkttilldelning av kontrakt, spelar rättsmedelsdirektiven också en viktig roll för att hantera överträdelser av upphandlingsdirektiven på ett effektivt sätt, även vid oegentligheter som kan medföra straffrättsliga åtgärder. I utvärderingen upptäcktes inga eventuella konflikter med andra politikområden.

⁹ *The Evaluation Report on Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation* (ej översatt till svenska), SEC(2011) 853 final.

¹⁰ Denna uppgift kommer från studien *Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts*.

¹¹ Beslut meddelat av domstolens vice ordförande av den 23 april 2015 i mål C-35/15 P(R), *Vanbreda*, punkt 28.

- v) Kommissionen anser att rättsmedelsdirektiven ger ett tydligt **EU-mervärde**. I samtliga informationskällor som användes vid utvärderingen bekräftades det generellt att det är av största vikt att det finns EU-rättsliga krav om rättsmedel inom offentlig upphandling. Allmänna domstolar som följer den allmänna processlagstiftningen kan inte garantera snabb och effektiv prövning i enlighet med EU:s rättspraxis. Innan den obligatoriska frysningsperioden infördes genom direktiv 2007/66/EG fanns det exempelvis ingen interimistisk åtgärd inför allmänna domstolar som var snabb nog för att ingåendet av det tilldelade avtalet skulle kunna skjutas upp.

Jämfört med andra områden inom EU-rätten är upphandlingsreglerna utmärkande i vissa avseenden. För det första är de materiella upphandlingsreglerna tillämpliga, oberoende av det faktiska gränsöverskridande intresset, så länge som kontraktet överstiger EU:s tröskelvärden. För det andra finns det stora risker för flera överträdelser i varje upphandlingsförfarande som en upphandlande myndighet/enhet genomför (t.ex. otillåtet uteslutande av anbud, otillåtna förfrågningsunderlag, otillåtna kriterier för tilldelning av kontrakt, tillämpning av felaktiga förfaranden, godtagande av onormalt låga anbud, intressekonflikt osv.). Kommissionens roll när det gäller att hantera enskilda klagomål och eventuella överträdelser av EU-rätten är att säkerställa en framtida respekt för EU-rätten, snarare än att ge enskilda parter rättsmedel vid offentlig upphandling, särskilt med tanke på den stora mängd upphandlande myndigheter, arbetsgivare och förfaranden som finns i EU och även de formaliteter som ingår i varje enskilt förfarande.

Det är därför nödvändigt att anbudsgivarna ges lämpliga rättigheter för att direkt kunna få sin sak rättsligt prövad, för att de materiella upphandlingsreglerna ska fungera på rätt sätt och för att den inre marknaden ska skötas väl av den offentliga sektorn. Såsom bekräftats av flera olika intressenter, är den lägsta harmoniseringsnivå som föreskrivs i rättsmedelsdirektiven absolut nödvändig i detta avseende.

4. Slutsatser

Kommissionens slutsats utifrån utvärderingen är att rättsmedelsdirektiven, särskilt de ändringar som infördes genom direktiv 2007/66/EG, i stort sett tillgodoser målen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, även om det inte har varit möjligt att uppskatta de kostnader/fördelar som direktiven medför i praktiken. Särskilda problem har rapporterats i vissa medlemsstater, men dessa har vanligtvis att göra med nationella åtgärder och inte med rättsmedelsdirektiven i sig. Från ett allmänt kvalitativt perspektiv överväger rättsmedelsdirektivens vinster deras kostnader. Rättsmedelsdirektiven förblir viktiga och fortsätter att ge ett EU-mervärde.

Den slutsats som dras i utvärderingen är på det hela taget positiv, men vissa brister har fastställts.

För det första medger kommissionen att vissa bestämmelser i rättsmedelsdirektiven inte är helt tydliga¹². Trots införandet av det nya lagstiftningspaketet om offentlig upphandling har det fastställts att fler förtydliganden måste göras. Att det i rättsmedelsdirektiven hänvisas till "meddelanden om upphandling" återspeglar inte det faktum att det enligt det nya direktiv 2014/24/EU i vissa fall är

¹² För närmare uppgifter om det samråd som kommissionens avdelningar inledde, se bilaga 3 till arbetsdokumentet (svaren på frågorna 6 och 20).

tillåtet att använda ett förhandsmeddelande, i stället för ett meddelande om upphandling, för att infordra anbud. Det kan också förtydligas hur rättsmedelsdirektiven kan tillämpas vid ändringar i avtal om offentlig upphandling och koncessioner, avslutande av sådana kontrakt och det enklare upphandlingssystemet.

Vidare drar kommissionen slutsatsen att information om nationella rättsmedelssystem inte har inhämtats på ett strukturerat sätt och sällan har använts som beslutsunderlag i de flesta medlemsstater. Detta gör det svårare att bedöma direktivens genomförande.

Avslutningsvis har kommissionen dragit slutsatsen att administrativa prövningsorgan i första instans är mer effektiva än rättsliga organ i första instans när det gäller förfarandenas längd och prövningsstandarder.

5. Nästa steg

i) Allmänt

Eftersom inga större eller trängande behov av att ändra rättsmedelsdirektiven fastställdes vid utvärderingen, kommer de att bibehållas i sin nuvarande form, utan ytterligare ändringar i detta skede.

Kommissionen vill dock åtgärda de brister som fastställts när det gäller rättsmedelsdirektivens tillämpning och försöka harmonisera medlemsstaternas rättsmedelssystem i större omfattning. Kommissionen respekterar medlemsstaternas självbestämmanderätt i processuella frågor och deras rättsliga traditioner, men kommer konsekvent att använda sig av följande åtgärder.

ii) Främjande av insyn

Enligt utvärderingen har information om de nationella rättsmedelssystemen inte inhämtats på ett strukturerat sätt och sällan använts som beslutsunderlag. För att åtgärda detta vill kommissionen föreslå en ökad insyn i tillämpningen av de nationella rättsmedelssystemen. Först och främst måste uppgifter inhämtas automatiskt, utan att detta medför en ökad administrativ börda. I detta sammanhang kommer kommissionen, som kommissionen meddelade i strategin för den inre marknaden¹³ och i linje med det nya interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning¹⁴, att tillsammans med medlemsstaterna ta fram ett begränsat antal objektiva indikatorer (antal klagomål, antal fall med framgångsrik talan, kostnader, förfarandenas längd osv.). Dessa indikatorer kommer att offentliggöras på resultattavlan för den inre marknaden. På så sätt kommer näringslivet att kunna jämföra ändamålsenligheten inom olika medlemsstaters rättsmedelssystem, och det kommer att bli lättare för medlemsstaterna att se hur de kan förbättra dessa.

¹³ Meddelandet *Att förbättra den inre marknaden – bättre möjligheter för individer och företag*, COM(2015) 550, och arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar *A Single Market Strategy for Europa – Analysis and Evidence* (ej översatt till svenska), SWD(2015) 202.

¹⁴ Europaparlamentets beslut av den 9 mars 2016 om ingående av ett interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen (2016/2005(ACI)).

iii) Främjande av samarbete mellan prövningsorgan i första instans

Utvärderingen visar att system där rättsligt skydd vid förfaranden för offentlig upphandling ges av administrativa prövningsorgan i första instans i stället för av allmänna domstolar tenderar att vara effektivare när det gäller såväl förfarandenas längd som beslutsstandarder. Kommissionen kommer därför, såsom kommissionen meddelade i strategin för den inre marknaden, att uppmuntra prövningsorgan i första instans att samarbeta och nätverka för att förbättra utbytet av information och bästa praxis i fråga om specifika aspekter som rör rättsmedelsdirektivens tillämpning och, mer generellt, för att se till att nationella prövningsförfaranden fungerar på ett ändamålsenligt sätt. God praxis på detta område kommer att spridas genom hela nätverket och kan utgöra en inspirationskälla och en hävstång för medlemsstater som vill förbättra sina nationella rättsmedelssystem. I detta sammanhang måste särskild uppmärksamhet ägnas åt att stärka de administrativa prövningsorganen i första instans.

iv) Vägledning

Kommissionen kommer att ge vägledning om vissa mycket viktiga aspekter av rättsmedelsdirektiven för att förbättra kunskapen om vissa bestämmelser och garantera en effektiv tillämpning av dessa. Detta kan exempelvis gälla aspekter som samverkan mellan rättsmedelsdirektiven och det nya lagstiftningspaketet om offentlig upphandling, och utarbetandet av kriterier som ska tillämpas för att häva det automatiska uppskovet av kontraktstecknandet efter att talan väckts. På grundval av den information som nu finns, kommer kommissionen att inleda en dialog med medlemsstater och intressenter för att se om det finns andra särskilda områden som behöver förtydligas.

v) Konsekvent tillsyn och övervakning

I de fall där överträdelser av rättsmedelsdirektiven har fastställts, kommer kommissionen att vidta lämpliga åtgärder för att relevant nationell praxis ska harmoniseras med EU:s bestämmelser. Kommissionen kommer här att betona de allra viktigaste och systematiska överträdelserna som innebär att medlemsstaternas rättsmedelssystem inte kan fungera på ett effektivt sätt.