



4.11.2016

## **ARBEITSDOKUMENT**

zum Sonderbericht Nr. 17/2016 des Europäischen Rechnungshofs  
(Entlastung 2015): Die Organe und Einrichtungen der EU können mehr tun,  
um den Zugang zu ihrer öffentlichen Auftragsvergabe zu erleichtern

Haushaltskontrollausschuss

Berichterstatterin: Monica Macovei

## Introduction

Public procurement policy is a key instrument in developing the single market and in achieving smart, sustainable and inclusive growth while ensuring the most efficient and effective use of public funds.

Public procurement rules are designed to benefit both economic operators and contracting authorities. The objective is to develop market opportunities for the former whilst at the same time increasing the choice of potential contractors available to the latter. If the contracting authorities facilitate access to their public procurement, this is likely to trigger more offers in response to their procurement needs. More competition should then result in better value for money for the taxpayer. The EU institutions are required to put public procurement contracts out to tender on the broadest possible basis.

In 2014 the European Parliament and the Council agreed to reform public procurement policy in the EU. Amongst the main features of the reform package were measures to remove barriers to market access, in particular for small and medium-sized enterprises (SMEs).

The award of public contracts has to comply with the principles of the Treaties, and in particular the free movement of goods, freedom of establishment and the freedom to provide services, as well as the principles deriving therefrom, such as equal access and equal treatment, non-discrimination, mutual recognition, proportionality, fair competition, publicity and transparency.

For the EU institutions financed from the general budget procurement rules are laid down in their financial rules and in the rules of application. The procurement rules of the European Central Bank are set out in a decision adopted by its Executive Board in February 2016.

The Court covered the procurement activities of the four largest EU institutions: the European Commission, the European Parliament, the Council of the European Union and the European Central Bank (ECB). The Court's report looks at procurement by those four largest EU institutions which together amounted to some 4 billion euros in 2014.

The Court examined to what extent the EU institutions facilitate access to their public procurement by considering the following four questions:

- (a) Do the EU institutions have robust systems that foster participation whilst protecting the Union's financial interests?
- (b) Do the EU institutions make the right procedural choices to increase participation in their procurement procedures?
- (c) Do the EU institutions to the greatest extent possible remove hurdles that make life difficult for potential tenderers?
- (d) Do the EU institutions ensure in a comprehensive and systematic manner that the outcomes of their procurement procedures are transparent and that they learn from one another?

## ECA findings

- The EU institutions manage to keep the number of serious errors low in their procurement procedures but participation therein is not systematically monitored;
- In contrast to the situation in shared management with Member States, few serious errors or irregularities are reported in connection with the EU institutions' procurement;
- The EU institutions have robust systems and capable staff to keep the risk of errors and irregularities under control and procedural expertise and assistance is available to the operational services; advice from internal audit services played an important role and one Institution obtained external certification of its procurement activities;
- Most EU institutions do not systematically measure the level of participation in their procurement procedures;
- The rules to be followed and the procedural choices made at the start of the procurement process are not sufficiently geared towards increasing participation;
- When revising their procurement rules in 2015, the EU institutions did not facilitate access to procurement by simplifying rules and clarifying grey areas to the fullest extent possible;
- The EU Financial Regulation and its rules of application have not been consolidated into a single document and remain an unnecessarily complex piece of legislation;
- Important deviations from the 2014 Procurement Directive are not explained and participation of SMEs is not specifically encouraged;
- Preliminary market consultations with the objective of informing economic operators are not mentioned;
- How to prospect the local market for real estate has not been clarified: Neither the EU Financial Regulation nor the ECB rules on procurement set out how potential vendors or contractors are to be informed and contacted when the EU institutions are looking for land or for existing buildings;
- Not all procedural choices fostered competition on the broadest possible basis and only the ECB has set out the applicable language regime in its procurement rules and had a policy to undertake preliminary market consultation prior to starting the formal procurement procedure;
- Contracts were not divided into lots as often as they could have been; the use of restricted procedures risked discouraging potential tenderers however the use of negotiated procedures was in general closely monitored and EU Institutions have a duty to negotiate when using negotiated procedures;
- Excessively long duration of framework contracts risks hampering competition and reducing administrative costs for the contracting authority should not be considered a valid reason for those;

- Unnecessary hurdles make life difficult for potential tenderers who want to identify procurement opportunities offered by the EU institutions and benefit from them:

- a) The visibility of the EU institutions' procurement activities on the internet is poor;
- b) The information available is patchy and spread over many different websites;
- c) The search function of TED (Tenders Electronic Daily) did not always produce satisfactory results;
- d) Tools to identify business opportunities such as the 'Common Procurement Vocabulary' and the 'Nomenclature of Territorial Units' were not always correctly used;
- e) For e-tendering and e-submission the EU institutions create unnecessary hurdles for economic operators by not using harmonised solutions in a swift manner and the TED eTendering platform is only used on a voluntary basis;
- f) The EU institutions are struggling with the introduction of e-submission and lack a common approach;

- For economic operators who consider that they have been unfairly treated it is difficult to obtain a rapid review of their complaints and compensation for damages;

- Provisions of the Remedies Directives which could enhance the review process have not been incorporated in the procurement rules and procedures before the EU Courts take a long time and compensation for alleged damages is rarely granted;

- The Ombudsman sometimes found friendly solutions but rapid reaction in procurement cases is hampered by procedural rules;

- The Committee on Petitions of the European Parliament excluded petitions against EU institutions and noted that questions concerning maladministration within the Institutions or bodies of the EU should be addressed to the European Ombudsman;

- Transparency of results and mutual learning are not systematically enforced:

- a) Information on the outcome of the EU institutions' procurement activities is not accessible in a way which would allow effective monitoring by the discharge authority and the wider public;
- b) Effective monitoring requires harmonised information to be found in a single place on the internet;
- c) Information is provided piecemeal as there are no tools which allow an overall view of the outcome of the EU institutions' procurement activities;
- d) Learning from best practices is not fully exploited.

## Court's recommendations

In light of its findings the Court recommended that the Institutions should:

1. In order to facilitate the monitoring of the accessibility of their procurement activities, all EU institutions should collect and analyse data, procedure by procedure and for each type of procedure, not only on the number of offers or requests to participate initially received but also on the number of offers which were taken into account for the final award decision;
2. Therein, participation of small and medium-sized enterprises should be explicitly encouraged. Furthermore, rules on market prospection prior to building contracts and on the language regime for procurement procedures should be included. Deviations from the 2014 Procurement Directive should be justified;
3. The EU institutions should proactively use preliminary market consultations wherever appropriate with a view to preparing the procurement procedure and informing economic operators of their procurement plans and requirements;
4. The EU institutions should divide contracts into lots wherever possible to increase participation in their procurement procedures;
5. The EU institutions should create a common electronic one-stop shop for their procurement activities allowing economic operators to find all relevant information in a single online location and to interact with the EU institutions through this website. Procurement procedures including communication on rules applicable, business opportunities, relevant procurement documents, submission of tenders and all other communication between institutions and economic operators should all be managed via such a one-stop shop;
6. The Commission should propose amendments to the EU Financial Regulation to allow for a rapid review of complaints from economic operators who consider that they have been unfairly treated. Such a review should take place before economic operators may turn to the EU Ombudsman or to the EU Courts;
7. To allow effective ex post monitoring of their procurement activities the EU institutions should set up a single public repository of information related to their procurement contracts which could be developed as part of TED eTendering;
8. OLAF should improve its case management system to produce reports and statistics on the different types of allegations under investigation and the outcome of these investigations;
9. The EU institutions should use peer reviews for mutual learning and exchange of best public procurement practice;

Empfehlungen der Berichterstatterin im Hinblick auf eine mögliche Einbeziehung in den Bericht betreffend die Entlastung der Kommission für das Haushaltsjahr 2015

1. begrüßt die Feststellungen und Empfehlungen aus dem Sonderbericht Nr. 17/2016 (Entlastung 2015) des Europäischen Rechnungshofs mit dem Titel: „Die Organe und Einrichtungen der EU können mehr tun, um den Zugang zu ihrer öffentlichen Auftragsvergabe zu erleichtern“;
2. fordert eine verbesserte Transparenz bei der öffentlichen Auftragsvergabe innerhalb der Organe und Einrichtungen der EU sowie auf nationaler Ebene, indem Unterlagen und Daten über die öffentliche Auftragsvergabe öffentlich zugänglich gemacht werden; ist der Ansicht, dass die Sichtbarkeit der Vergabetätigkeit der Organe und Einrichtungen der EU im Internet mangelhaft ist und dass die Informationen unzureichend, unklar und über viele verschiedene Websites verteilt sind;
3. unterstützt die Empfehlungen des Rechnungshofs für die Organe und Einrichtungen der EU mit Nachdruck, eine gemeinsame einzige elektronische Anlaufstelle für deren Vergabetätigkeit einzurichten, sodass es Wirtschaftsteilnehmern ermöglicht wird, alle relevanten Informationen an einem einzigen Ort im Internet abzurufen und mit den Organen und Einrichtungen der EU über diese Website zu interagieren; ist davon überzeugt, dass Auftragsvergabeverfahren, einschließlich der Kommunikation über die geltenden Vorschriften, Geschäftsmöglichkeiten, entsprechenden Auftragsunterlagen, Einreichung von Angeboten und der gesamten sonstigen Kommunikation zwischen den Organen und Einrichtungen sowie den Wirtschaftsteilnehmern, über eine einzige solche Anlaufstelle abgewickelt werden sollten;
4. fordert, dass die Website der Kommission zu den an allen Mitgliedstaaten ausgezahlten europäischen Fördergeldern in einer der drei Arbeitssprachen der Organe und Einrichtungen veröffentlicht wird und dieselben Angaben für alle Mitgliedstaaten enthält, zumindest jedoch den Wert und den Gegenstand des Vertrags, den Namen des Auftragnehmers, den Namen des Unterauftragnehmers (sofern vorhanden), die Laufzeit des Vertrags und ob Zusatzunterlagen vorliegen; weist darauf hin, dass es dadurch nichtstaatlichen Organisationen aus allen Mitgliedstaaten und den Bürgern ermöglicht wird, die Ausgabe der Gelder und die Kosteneffizienz der Projekte zu überwachen;
5. besteht darauf, dass es die Aufgabe der öffentlichen Auftraggeber ist, dafür zu sorgen, dass im Rahmen einer marktgestützten öffentlichen Auftragsvergabe eine ausreichende Anzahl von Bietern aufgebracht und ein ausgewogener Zugang für alle Wirtschaftsteilnehmer bereitgestellt wird; stimmt mit dem Rechnungshof dahingehend überein, dass für die laufende Überarbeitung der EU-Haushaltsordnung im Jahr 2016 die Kommission ein einziges Regelwerk für die öffentliche Auftragsvergabe vorschlagen sollte; betont, dass die Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen ausdrücklich gefördert werden sollte und dass nicht länger nur Großbetreiber bevorzugt werden sollten, wie dies bislang der Fall ist; ist der Auffassung, dass Regeln für die Markterkundung vor dem Abschluss von Immobilienverträgen sowie für die Sprachenregelung bei Vergabeverfahren in das einzige Regelwerk aufgenommen und Abweichungen von der Vergaberichtlinie aus dem Jahr 2014 begründet werden sollten;
6. weist darauf hin, dass durch die Anwendung nichtoffener Vergabeverfahren vonseiten der öffentlichen Auftraggeber potenzielle Bieter abgeschreckt werden sowie Transparenz und Informationen darüber, wie das Geld der Steuerzahler ausgegeben wird, behindert werden; betont, dass der Rat bei der überwiegenden Mehrzahl seiner Angebote nichtoffene

Vergabeverfahren angewandt hat und dass alle Organe und Einrichtungen der EU insgesamt 25 % oder einen noch größeren Prozentsatz ihrer Verträge zwischen 2010 und 2014 im Anschluss an ein nichtoffenes Verfahren vergeben haben; fordert, dass solche Verfahren nur in einer sehr begrenzten Anzahl von Fällen und unter ordnungsgemäßer Begründung angewendet werden;

7. nimmt zur Kenntnis, dass das Europäische Parlament ein vollständiges jährliches Verzeichnis aller seiner Auftragnehmer, die Aufträge im Wert von mehr als 15 000 Euro erhalten haben, jedoch nicht alle seine Verträge auf seiner Website veröffentlicht; legt allen Organen und Einrichtungen nahe, vollständige Informationen über sämtliche Auftragnehmer und im Rahmen einer öffentlichen Auftragsvergabe vergebenen Verträge bereitzustellen, auch was Fälle von Direktvergaben oder nichtoffenen Vergabeverfahren betrifft;
8. betont, dass eine breitere Bekanntmachung erforderlich ist und dass Auftragsbekanntmachungen für alle Betreiber transparent veröffentlicht werden müssen; weist darauf hin, dass gemäß den Feststellungen des Rechnungshofs das „Europäische Parlament [...] auf ein Verhandlungsverfahren zurück[griff], um einen ‚Gebäudevertrag‘ über 133,6 Millionen Euro für ein Gebäude in Brüssel zu schließen, obwohl das Gebäude zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung am 27. Juni 2012 nicht existierte“, sodass die Regel außer Acht gelassen wurde, dass die Ausnahme von der Ausschreibung auf einer möglichst breiten Basis nach Artikel 134 Absatz 1 AWB nur für bestehende Gebäude gilt; betont nachdrücklich, dass alle nicht fertiggestellten Gebäude oder Gebäude, die noch nicht gebaut wurden, Gegenstand von offenen und wettbewerblichen Formen der Auftragsvergabe sein müssen, und ist der Überzeugung, dass diese Politik aufgrund der Komplexität der Verträge und der hohen Mittelbeträge auf alle Immobilienverträge ausgeweitet werden sollte;
9. stimmt mit dem Rechnungshof dahingehend überein, dass die Organe und Einrichtungen der EU Aufträge möglichst in Lose aufteilen sollten, um die Teilnahme an ihren Auftragsvergabeverfahren zu erhöhen; betont, dass der Rat im Jahr 2014 einen Rahmenvertrag für 10 Jahre im Wert von mehr als 93 Millionen Euro über die Verwaltung, Instandhaltung, Reparatur und Anpassung technischer Anlagen in seinen derzeitigen oder künftigen Gebäuden an ein einziges Unternehmen vergab, ohne ihn in Lose aufzuteilen; weist darauf hin, dass die Kommission im Jahr 2015 bei dem Auftrag „Europa-Beratungsdienst für die Bürger“ – die kostenlose Rechtsberatung der Europäischen Union – mit einer Laufzeit von fünf Jahren und einem Wert von beinahe 9 Millionen Euro auf die gleiche Weise vorgegangen ist; hebt hervor, dass durch eine mangelnde Aufteilung einhergehend mit einer übermäßig langen Laufzeit von Rahmenverträgen (10 oder 7 Jahre, wobei die Rekordlaufzeit bei einem vom Rat für das Justus-Lipsius-Gebäude vergebenen Vertrag bei 17 Jahren liegt) der Wettbewerb beeinträchtigt wird und der Intransparenz und einer möglichen Korruption Vorschub geleistet werden; fordert daher alle Organe und Einrichtungen auf, einem solchen Vorgehen ein Ende zu setzen, das dem Geist der Transparenz und den bewährten Verfahren vollkommen widerspricht, die die EU fördern sollte;
10. fordert, dass alle Organe und Einrichtungen der EU geeignete Instrumente und Methoden zur Durchführung von Prüfungen und Bewertungen ausarbeiten und anwenden, um das Vorliegen von Unregelmäßigkeiten anzuerkennen und zu melden; bekräftigt, dass es

bessere Technologien im Bereich der Überwachung, Aufdeckung, Analyse und Berichterstattung geben muss, um Betrug und Korruption zu bekämpfen; besteht darauf, dass diese Kenntnisse auch den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden müssen; hebt die zentrale Rolle der Hinweisgeber bei der Aufdeckung von Fehlverhalten hervor und weist darauf hin, dass alle europäischen Organe, Einrichtungen und Agenturen verbindliche interne Regeln für den Schutz von Hinweisgebern gemäß Artikel 22c des Statuts der Beamten der Europäischen Union, das am 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist, annehmen müssen;

11. stimmt mit dem Rechnungshof dahingehend überein, dass die Kommission Änderungen der EU-Haushaltsordnung vorschlagen sollte, um eine schnelle Prüfung von Beschwerden von Wirtschaftsteilnehmern zu ermöglichen, die der Auffassung sind, dass ihnen eine ungerechte Behandlung widerfahren ist; merkt an, dass eine solche Prüfung stattfinden sollte, bevor sich Wirtschaftsteilnehmer womöglich an den Europäischen Bürgerbeauftragten oder die EU-Gerichte wenden;
12. ist der Ansicht, dass die Rechtsdurchsetzung bei der öffentlichen Auftragsvergabe in erster Linie dadurch sichergestellt werden kann, indem dafür zuständige unabhängige Ermittlungsbehörden und -agenturen eingerichtet werden, die sich schwerpunktmäßig damit befassen, die Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu untersuchen; weist darauf hin, dass die Organe und Einrichtungen der EU und die Mitgliedstaaten untereinander sowie mit dem OLAF, dem Europol, der Eurojust und anderen Ermittlungsbehörden Informationen und Erkenntnisse über die öffentliche Auftragsvergabe austauschen sollten; empfiehlt mit Nachdruck, dass die Institutionen mit Ermittlungsbefugnissen, insbesondere das OLAF, ihr Fallmanagementsystem verbessern, um Berichte und Statistiken in Bezug auf die verschiedenen Arten von Anschuldigungen zu erstellen, zu denen sie Ermittlungen durchführen, sowie in Bezug auf das Ergebnis dieser Ermittlungen;
13. begrüßt die Schlussfolgerung des Rechnungshofs, dass die Organe und Einrichtungen der EU ein gemeinsames öffentlich zugängliches elektronisches Archiv für Informationen im Zusammenhang mit ihren Beschaffungsaufträgen einrichten müssen, um eine wirksame Ex-post-Überwachung ihrer Vergabetätigkeit zu ermöglichen;
14. betont, dass eine zentrale Sammlung von Daten im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe dazu beiträgt, sinnvolle, genaue und ausführliche Statistiken zu erstellen, um Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu unterbinden, aufzudecken und zu untersuchen sowie um geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen; betont, dass durch die Hinzufügung von Datenfeldern in die Datenbanken der zentralen Beschaffungsstelle (einschließlich TED) auf kritische Situationen im Zusammenhang mit Unregelmäßigkeiten bei der öffentlichen Auftragsvergabe hingewiesen werden könnte; fordert die Organe und Einrichtungen der EU auf, dafür zu sorgen, dass solche Datenbanken rechtzeitig und vollständig ausgefüllt werden;
15. hebt die Rolle von investigativen Journalisten und nichtstaatlichen Organisationen hervor, wenn es darum geht, für Transparenz beim Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe zu sorgen und Betrug oder potenzielle Interessenkonflikte aufzudecken; ist der festen Überzeugung, dass die oben genannten Personengruppen uneingeschränkter Zugang zu ARACHNE, ORBIS und weiteren damit in Verbindung stehenden Instrumenten und

Datenbanken erhalten sollten, sodass jeder Verdacht auf das Vorliegen von Interessenkonflikten oder Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe in europäischen Organen und Einrichtungen sowie in allen Mitgliedstaaten aufgedeckt werden kann, insbesondere was Erwerbungen unter Einsatz von EU-Mitteln betrifft;

16. fordert alle Organe, Einrichtungen und Agenturen eindringlich auf, die Lebensläufe und Interessenerklärungen von Personen im mittleren und höheren Management sowie in allen Arten von Leitungsorganen oder -strukturen und von Mitgliedern und Experten stets zu veröffentlichen, auch bei von Mitgliedstaaten abgeordneten Experten, da die Lebensläufe solcher Experten jederzeit öffentlich zugänglich sein sollten; betont, dass eine Erklärung über das Nichtvorliegen von Interessenkonflikten, die von einigen Organen, Einrichtungen und Agenturen noch immer genutzt wird, nicht das zur Veröffentlichung geeignete Dokument ist, zumal die Bewertung, ob ein Interessenkonflikt vorliegt oder nicht, stets von einer unabhängigen dritten Organisation oder einem entsprechenden Gremium durchgeführt werden sollte;
17. fordert den Europäischen Rechnungshof auf, Bilanzen über sämtliche Fälle von Missbrauch im Zusammenhang mit den Meldungen über Missstände sowie über alle Situationen von Interessenkonflikten oder Drehtüreffekten regelmäßig zu veröffentlichen, die im Zuge von Überwachungs- oder Prüfverfahren ermittelt werden, und fordert den Rechnungshof auf, zumindest jährlich Sonderberichte über die Maßnahmen bei Interessenkonflikten zu veröffentlichen, die in allen europäischen Agenturen und gemeinsamen Unternehmen ermittelt werden, insbesondere wenn sie mit Wirtschaftsbereichen in Verbindung stehen;
18. begrüßt die Empfehlung des Rechnungshofs, dass die Organe und Einrichtungen der EU Peer-Reviews für wechselseitige Lernprozesse und den Austausch bewährter Vorgehensweisen für die öffentliche Auftragsvergabe einsetzen sollten.