



**RETNINGSLINJER FOR
BEKÆMPELSE AF
SAMORDNING AF TILBUDSGIVNING
I OFFENTLIGE INDKØB**

Februar 2009

1. INDLEDNING

Samordning af tilbudsgivning opstår, når virksomheder, der ellers regnes for konkurrenter, i hemmelighed aftaler at hæve priserne eller sænke kvaliteten af varer eller tjenester over for de indkøbere, som ønsker at købe produkter eller tjenester gennem en udbudsproces. Offentlige og private organisationer benytter sig ofte af en udbudsproces for at få mere valuta for pengene. De ønsker lavere priser og/eller bedre produkter, fordi det betyder, at der enten kan spares eller frigøres ressourcer, som så kan anvendes til andre varer eller tjenester. I en udbudsproces kan de kun opnå lavere priser eller bedre kvalitet og produktudvikling, hvis virksomhederne reelt set konkurrerer med hinanden (dvs. fastsætter deres vilkår og betingelser ærligt og uafhængigt). Samordning af tilbudsgivning kan være særligt skadeligt, hvis det påvirker offentlige indkøb.¹ Ulovlig samordning stjæler ressourcer fra indkøbere og skatteydere, mindsker offentlighedens tillid til udbudsprocessen og underminerer fordelene af et marked med konkurrence.

Samordning af tilbudsgivning er ulovligt i alle OECD's medlemsstater og kan efterforskes og straffes i henhold til konkurrencelovgivning og -regler. I en række OECD-lande er samordning af tilbudsgivning endvidere en strafbar handling.

2. ALMINDELIGE TYPER SAMORDNING AF TILBUDSGIVNING

Ulovlige aftaler i form af samordning af tilbudsgivning kan antage mange former, og alle hindrer de det arbejde, som indkøberne – ofte nationale og lokale regeringer – udfører for at anskaffe varer og tjenester til den lavest mulige pris. Ofte aftaler konkurrenterne på forhånd, hvem der afgiver det vindende tilbud på den kontrakt, der udbydes gennem en udbudsrunde. Det fælles mål i ulovlig samordning af tilbudsgivning er at øge prisen på det vindende tilbud og dermed det beløb, som de vindende tilbudsgivere får.

Samordning af tilbudsgivning omfatter ofte mekanismer til fordeling blandt deltagerne af det overskud, der opnås som følge af den højere endelige kontraktpris. Konkurrenter, som aftaler ikke at afgive tilbud eller sende et tabende tilbud, kan eksempelvis få underentrepriser eller leveringskontrakter af den udpegede vindende tilbudsgiver. Det sker for at fordele provenuet af den ulovligt opnåede højere pris mellem dem. Langvarige aftaler om samordning af tilbudsgivning kan dog omfatte langt mere komplicerede metoder blandt de vindende tilbudsgivere og omfatte kontrol med og fordeling af provenuer fra samordning af tilbudsgivning over måneder eller år. Samordning af tilbudsgivning kan også omfatte pengebeløb, der betales af den udpegede vindende tilbudsgiver til en eller flere deltagere i den ulovlige samordning. Denne såkaldte kompensationsbetaling forbindes også ofte med virksomheder, der afgiver proformatilbud².

Selv om enkeltpersoner og virksomheder kan aftale at indføre samordning af tilbudsgivning på en række forskellige måder, anvender de typisk en eller flere fælles strategier. Disse teknikker udelukker ikke hinanden. Eksempelvis kan proformatilbud anvendes sammen med

¹ I OECD-landene udgør offentlige indkøb ca. 15 % af BNP. I mange lande uden for OECD er tallet endnu højere. Se OECD, *Bribery in Procurement, Methods, Actors and Counter-Measures*, 2007.

² I de fleste tilfælde sker kompensationsbetalingen gennem falske fakturaer for underleverandørarbejde. Rent faktisk er der ikke udført noget sådant arbejde, og fakturaen er falsk. Brug af falske rådgivningsaftaler er en anden mulighed.

tilbudsrotation. Disse strategier kan så igen skabe mønstre, som de indkøbsansvarlige kan spore og dermed afsløre samordning af tilbudsgivning.

- **Proformatilbud.** Proformatilbud er den mest almindelige metode inden for samordning af tilbudsgivning. De forekommer, hvor enkeltpersoner eller virksomheder aftaler at afgive tilbud, der omfatter mindst en af følgende muligheder: (1) en konkurrent accepterer at afgive et tilbud, der er højere end tilbuddet fra den aftalte vindende tilbudsgiver, (2) en konkurrent afgiver bevidst et tilbud, som er for højt til at blive accepteret, eller (3) en konkurrent afgiver bevidst et tilbud, der indeholder særlige betingelser, som indkøberen ikke kan acceptere. Proformatilbud er udarbejdet, så de virker som reel konkurrence.
- **Tilbageholdelse af tilbud.** Tilbageholdelse af tilbud omfatter aftaler blandt konkurrenter, hvor en eller flere virksomheder aftaler at afstå fra at afgive tilbud eller trække et tidligere afgivet tilbud tilbage, så den udpegede vindende tilbudsgivers tilbud accepteres. Tilbageholdelse af tilbud betyder således, at en virksomhed ikke afgiver et endeligt tilbud.
- **Tilbudsrotation.** Ved tilbudsrotation fortsætter de deltagende virksomheder med at afgive tilbud, men de aftaler at skiftes til at være den vindende tilbudsgiver. Aftaler om tilbudsrotation kan gennemføres på forskellig vis. Deltagerne kan f.eks. vælge at fordele omtrent lige store pengemæssige værdier fra en bestemt gruppe kontrakter til hver virksomhed eller fordele værdier, der svarer til den enkelte virksomheds størrelse.
- **Markedsdeling.** Konkurrenter opdeler markedet og aftaler, at de ikke vil konkurrere om visse kunder eller i visse geografiske områder. Konkurrerende virksomheder kan f.eks. tildele forskellige virksomheder bestemte kunder eller typer af kunder, så konkurrenterne ikke afgiver tilbud (eller kun afgiver proformatilbud) på kontrakter, der udbydes af en bestemt gruppe af mulige kunder, som er tildelt en bestemt virksomhed. Konkurrenten vil til gengæld ikke afgive et konkurrerende tilbud til en udpeget gruppe kunder, som er tildelt andre virksomheder i aftalen.

3. KARAKTERISTISKE TRÆK VED BRANCHER, PRODUKTER ELLER TJENESTER, DER UNDERSTØTTER ULOVLIG SAMORDNING

For at virksomhederne med held kan gennemføre en ulovlig aftale, skal de aftale en fælles fremgangsmåde for aftalens gennemførelse, kontrollere om andre virksomheder overholder aftalen og fastlægge sanktioner for virksomheder, der bryder aftalen. Selv om samordning af tilbudsgivning kan forekomme i alle økonomiske sektorer, er der visse sektorer, der er mere udsatte end andre som følge af karakteristiske træk ved den relevante branche eller det relevante produkt. Der er en tendens til, at sådanne karakteristiske træk understøtter virksomhedernes bestræbelser på at samordne tilbud. Tegn på samordning af tilbudsgivning, som drøftes nedenfor, giver i højere grad mening, når visse understøttende faktorer også er til stede. I sådanne tilfælde bør indkøbere være særligt opmærksomme. Selv om forskellige branche- eller produktkarakteristika understøtter ulovlig samordning, behøver de ikke alle være til stede, for at virksomhederne kan samordne deres tilbud.

- **Få virksomheder.** Samordning af tilbudsgivning opstår i højere grad, når det er få virksomheder, der leverer den pågældende vare eller tjeneste. Jo færre sælgere, jo lettere er det for dem at indgå en aftale om samordning af tilbudsgivning.

- *Ring eller ingen adgang.* Når kun få virksomheder for nylig har fået adgang til eller sandsynligvis vil få adgang til et marked, fordi det er dyrt, besværligt eller tidskrævende at få adgang, er virksomhederne på det pågældende marked beskyttet mod konkurrence fra potentielle nye deltagere. Beskyttelsesbarrieren understøtter bestræbelserne på at samordne tilbud.
- *Markedsforhold.* Betydelige ændringer i udbud eller efterspørgsel har en tendens til at destabilisere løbende aftaler om samordning af tilbudsgivning. En konstant, forudsigelig efterspørgsel fra den offentlige sektor synes at øge risikoen for ulovlig samordning. Samtidig øges konkurrenternes incitament til at samordne tilbud i perioder med økonomisk uro eller usikkerhed, da de forsøger at erstatte tabte handler med ulovlig profit.
- *Brancheforeninger.* Brancheforeninger³ kan benyttes som lovlige, konkurrence-skærpnde mekanismer for medlemmer af en branche. Brancheforeninger kan ligeledes fremme standarder, produktudvikling og konkurrence. Omvendt er disse foreninger blevet anvendt til ulovlige, konkurrenceforvridende formål, hvor virksomhederne har brugt dem som påskud til at mødes og i det skjulte drøfte midler og metoder til at gennemføre aftaler om samordning af tilbudsgivning.
- *Gentagne tilbud.* Gentagne indkøb øger risikoen for ulovlig samordning. Tilbudsfrekvensen hjælper karteldeltagerne med at samordne tilbudsgivning og fordele kontrakter imellem sig. Endvidere kan medlemmerne af kartellet straffe en, der bryder aftalen, ved at udsætte de tilbud, som oprindeligt var tildelt ham for unfair konkurrence. Kontrakter om varer og tjenester, som indgås løbende og gentagne gange kan således kræve særlige værktøjer og opmærksomhed for at hindre ulovlig samordning.
- *Identiske eller enkle produkter og tjenester.* Når de produkter eller tjenester, som enkeltpersoner eller virksomheder sælger, er identiske eller meget ens, er det lettere for virksomheder at indgå en aftale om en fælles prisstruktur.
- *Få eller ingen erstatningsprodukter.* Hvis der er få, om nogen, gode alternative produkter eller tjenester, der kan erstatte det produkt eller den tjeneste, der indkøbes, føler de enkeltpersoner eller virksomheder, som ønsker at samordne deres tilbud, sig mere sikre. De ved, at indkøberen har få gode alternativer, om nogen, og dermed vil de i højere grad få held med deres forsøg på at hæve priserne.
- *Få eller ingen teknologiske ændringer.* Ring eller ingen produktudvikling hjælper virksomheder med at indgå en aftale og fastholde en sådan aftale over tid.

³ Brancheforeninger består af enkeltpersoner og virksomheder med fælles erhvervmæssige interesser, der går sammen om at fremme deres erhvervmæssige eller faglige mål.

TJEKLISTE TIL PLANLÆGNING AF INDKØBSPROCESSEN MED HENBLIK PÅ AT REDUCERE RISIKOEN FOR SAMORDNING AF TILBUDSGIVNING

Indkøbere kan foretage sig meget for at fremme en mere effektiv konkurrence inden for offentlige indkøb og reducere risikoen for samordning af tilbudsgivning. Indkøbere bør overveje følgende foranstaltninger:

1. INDHENT OPLYSNINGER, INDEN UDBUDSPROCESSEN PLANLÆGGES

Indkøbere kan planlægge indkøb, så de får mest mulig valuta for pengene. Det bedste indkøbsforløb starter med indhentning af oplysninger om mulige leverandører, tilgængelige produkter og/eller de tjenester på markedet, som modsvarer køberens krav. Det er vigtigt så tidligt som muligt at udvikle intern ekspertise.

- Vær opmærksom på de karakteristiske træk ved det relevante marked, samt nye brancheaktiviteter eller tendenser, der kan påvirke konkurrencen i forbindelse med udbuddet.
- Find ud af, om det marked, du vil købe på, har karakteristiske træk, der i højere grad sandsynliggør ulovlig samordning⁴.
- Indhent oplysninger om potentielle leverandører, deres produkter, priser og omkostninger. Sammenlign om muligt de priser, der tilbydes i B2B⁵-indkøb.
- Indhent oplysninger om nylige prisændringer. Undersøg jævnligt priser i nærliggende geografiske områder og priser på eventuelle alternative produkter.
- Indhent oplysninger om tidligere udbud vedrørende samme eller lignende produkter.
- Koordiner med andre indkøbere fra den offentlige sektor og andre kunder, som for nylig har indkøbt lignende produkter eller tjenester for en bedre forståelse af markedet og dets deltagere.
- Hvis du benytter eksterne konsulenter til at anslå priser eller omkostninger, skal du sikre dig, at de har underskrevet fortrolighedsaftaler.

⁴ Se "Karakteristiske træk ved brancher, produkter eller tjenester, der understøtter ulovlig samordning" ovenfor.

⁵ Business-to-Business (B2B) er et begreb, der normalt bruges til at beskrive elektroniske handelstransaktioner mellem virksomheder.

2. PLANLÆG UDBUDSPROCESSEN, SÅ FLEST MULIGT REELT KONKURRERENDE TILBUDSGIVERE DELTAGER

Muligheden for effektiv konkurrence er større, hvis flere tilbudsgivere kan afgive tilbud og har et incitament til at konkurrere om kontrakten. Det kan f.eks. fremme deltagelsen i udbuddet, hvis indkøbere reducerer omkostningerne i forbindelse med at afgive tilbud, hvis de fastlægger krav til deltagelsen, som ikke i urimeligt omfang begrænser konkurrencen, hvis de tillader, at virksomheder fra andre regioner eller lande deltager, eller udtænker metoder, der giver mindre virksomheder et incitament til at deltage, selv om de ikke kan afgive tilbud på hele kontrakten.

- Undgå unødige restriktioner, der kan reducere antallet af kvalificerede tilbudsgivere. Anfør minimumskrav, der står i forhold til størrelsen og indholdet af indkøbskontrakten. Anfør ikke minimumskrav, der gør det besværligt at deltage, som f.eks. kontrol af størrelse, eller sammensætning og form af de virksomheder, som muligvis afgiver tilbud.
- Bemærk, at krav om, at tilbudsgiverne skal stille store garantier for at deltage, kan forhindre ellers kvalificerede mindre tilbudsgivere i at deltage i udbudsprocessen. Sørg om muligt for ikke at stille større kapitalkrav end nødvendigt for, at opgaven kan gennemføres.
- Reducer om muligt eventuelle hindringer for udenlandsk deltagelse i udbudsprocessen.
- Undgå prækvalifikation og gør udbudsprocessen så kort som muligt. Det besværliggør ulovlig samordning og hindrer ulovlige metoder blandt en prækvalificeret gruppe. Det øger også virksomhedernes usikkerhed i forhold til tilbudsgivernes antal og identitet.
- Reducer omkostningerne ved udarbejdelsen af tilbuddet. Det kan ske på forskellige måder:
 - Ved at effektivisere udbudsprocessen på tværs af tid og produkter (brug f.eks. samme ansøgningsskemaer, anmod om samme type oplysninger mv.).⁶
 - Ved at samle udbud (dvs. forskellige indkøbsprojekter) for at sprede de faste omkostninger i forbindelse med udarbejdelsen af et tilbud.
 - Ved at føre officielle lister over godkendte leverandører eller gennem certificering ved autoriserede certificeringsorganer.
 - Ved at give virksomhederne tilstrækkelig tid til at udarbejde og afgive tilbuddet. Overvej f.eks. at offentliggøre detaljer om kommende projekter i god tid i branche- og fagblade, på websteder eller i tidsskrifter.

⁶ Effektivisering af tilbuddets udarbejdelse bør dog ikke forhindre de indkøbsansvarlige i løbende at søge at forbedre udbudsprocessen (den valgte procedure, de indkøbte mængder, timing mv.).

- Ved at anvende et eventuelt elektronisk tilbudssystem.
- Tillad om muligt, at der afgives tilbud på visse partier eller genstande i kontrakten eller kombinationer deraf i stedet for udelukkende tilbud på hele kontrakten.⁷ Undersøg f.eks. om udbuddet indeholder områder, der vil være attraktive og hensigtsmæssige for små og mellemstore virksomheder.
- Diskvalificer ikke tilbudsgivere fra fremtidige udbud, og fjern dem ikke fra listen over tilbudsgivere, hvis de ikke har afgivet tilbud i en nylig udbudsproces.
- Vær fleksibel med hensyn til det antal virksomheder, som skal afgive tilbud. Hvis du f.eks. starter med et krav om fem tilbudsgivere, men kun modtager tilbud fra tre virksomheder, bør du overveje, om det er muligt at få et tilfredsstillende tilbud fra de tre virksomheder i stedet for at insistere på, at udbuddet gøres om, hvilket vil gøre det endnu tydeligere, at konkurrencen er svag.

3. DEFINER KRAV TYDELIGT, OG UNDGÅ FORUDSIGELIGHED

Udarbejdelsen af specifikationer og givne rammer er et stadie i den offentlige indkøbsproces, som er sårbar over for partiskhed, svindel og korrupsion. Specifikationer og rammer bør udarbejdes, så partiskhed undgås. De bør være tydelige og omfattende uden at være diskriminerende. De bør fokusere på resultater, på hvad der skal opnås, og ikke hvordan det skal opnås. Det vil anspore til nye løsninger og give indkøbere mere værdi for pengene. Udfærdigelsen af udbudskravene påvirker, hvor mange og hvilken type leverandører der tiltrækkes af udbuddet, og påvirker resultatet af udvælgelsesprocessen. Jo tydeligere kravene er, jo lettere er det for potentielle leverandører at forstå dem, og jo mere fortrøstningsfulde er de, når de udarbejder og afgiver tilbud. Klarhed bør ikke forveksles med forudsigelighed. Forudsigelige indkøbsformularer og uændrede salgs- eller købsmængder kan fremme ulovlig samordning. På den anden side kan større og færre offentlige udbud øge tilbudsgiverens incitament til at deltage.

- Definér dine krav så tydeligt som muligt i udbuddet. Inden de udsendes, bør specifikationer kontrolleres enkeltvis, for at sikre, at de er lette at forstå. Forsøg at undgå, at tilbudsgiverne har mulighed for at definere vigtige betingelser, efter kontrakten er vundet.
- Brug arbejdsbeskrivelser, og anfør de reelle krav i stedet for blot en produktbeskrivelse.
- Undgå at offentliggøre udbuddet, mens en kontrakt stadig befinder sig i et tidligt stadie: En omfattende definition af behovet er nøglen til en god indkøbsproces. Hvis det ikke kan undgås, kan du i sjældne tilfælde kræve, at tilbudsgiverne afgiver tilbud pr. enhed. Denne pris kan så anvendes, når mængderne er kendt.

⁷ De indkøbsansvarlige bør endvidere være opmærksomme på, at teknikken med at opdele kontrakten, hvis den anvendes forkert (f.eks. på en let forudsigelig måde) kan give deltagere i ulovlig samordning mulighed for bedre at dele kontrakter.

- Definer om muligt dine specifikationer, så der er plads til alternative produkter, resultater og krav. Alternative eller nye leveringskilder gør ulovlig samordning mere besværligt.
- Undgå forudsigelighed i kontraktkrav: Overvej at samle eller adskille kontrakter, så udbuddets størrelse og timing varierer.
- Arbejd sammen med andre indkøbere i den offentlige sektor, og udarbejd fælles indkøbsprocedurer.
- Undgå at fremlægge kontrakter med identiske beløb, som let kan deles mellem konkurrenter.

4. PLANLÆG UDBUDSPROCESSEN, SÅ DEN EFFEKTIVT REDUCERER KOMMUNIKATIONEN MELLEM TILBUDSGIVERNE

Når indkøbsansvarlige planlægger udbudsprocessen, bør de være opmærksomme på forskellige faktorer, som kan fremme ulovlig samordning. Udbudsprocessens effektivitet afhænger af den vedtagne tilbudsmodel og, hvordan udbuddet er planlagt og gennemføres.

Gennemsigtighedskrav er absolut nødvendige for at bekæmpe korrupsion af en sund indkøbsprocedure. De bør udarbejdes, så de ikke fremmer ulovlig samordning ved at sprede flere oplysninger, end dem loven kræver. Desværre findes der ingen enkle regler for planlægning af en auktion eller en udbudsproces. Udbuddet skal planlægges, så det passer til situationen. Overvej om muligt følgende:

- Inviter interesserede leverandører til en dialog med indkøberne om de tekniske og administrative specifikationer for indkøbet. Undgå dog at samle potentielle leverandører ved at holde løbende, planlagte møder inden udbuddet.
- Begræns så vidt muligt kommunikationen mellem tilbudsgiverne under udbudsprocessen.⁸ Åbne udbud gør det muligt for tilbudsgiverne at kommunikere og sende signaler til hinanden. Krav om, at tilbud skal afgives personligt, giver mulighed for kommunikation i sidste øjeblik og indgåelse af aftaler mellem virksomheder. Dette kan eventuelt forebygges gennem afgivelse af tilbud elektronisk.
- Overvej nøje, hvilke oplysninger tilbudsgiverne skal have, når det offentlige udbud åbner.
- Når resultatet af udbuddet offentliggøres, bør det overvejes, hvilke oplysninger der offentliggøres. Det bør undgås at afgive konkurrencemæssigt følsomme oplysninger, da det kan fremme fremtidig samordning af tilbudsgivning.
- I tilfælde af bekymringer om hemmelige aftaler på grund af markedets eller produktets karakteristiske træk, anvendes om muligt et lukket bud i stedet for en omvendt auktion.
- Overvej, om andre indkøbsmetoder end udbud med fokus på prisen, kan give et bedre

⁸ Hvis tilbudsgiverne f.eks. ønsker en besigtigelse på stedet, skal du undgå at samle tilbudsgiverne i samme facilitet på samme tid.

resultat. Andre typer indkøb omfatter indhentning af underhåndstilbud⁹ og rammeaftaler.¹⁰

- Brug kun en maksimumpris, hvis den er baseret på grundige markedsundersøgelser, og indkøberne er overbeviste om, at den er yderst konkurrencedygtig. Maksimumprisen må ikke offentliggøres, men bør hemmeligholdes.
- Pas på med at bruge branchekonsulenter til at lede udbudsprocessen, da de kan have en tilknytning til de enkelte tilbudsgivere. Brug i stedet konsulentens erfaring til at udarbejde en tydelig beskrivelse af kriterier/specifikationer, og gennemfør indkøbsprocessen selv.
- Stil om muligt krav om, at tilbud skal afgives anonymt (overvej f.eks. at identificere tilbudsgiverne med tal eller symboler) og tillad, at tilbud afgives pr. telefon eller mail.
- Oplys ikke og begræns ikke unødvendigt antallet af tilbudsgivere i udbudsprocessen.
- Stil krav om, at tilbudsgiverne skal oplyse om al kommunikation med konkurrenter. Overvej at stille krav om, at tilbudsgiverne skal underskrive en tro og love-erklæring.¹¹
- Stil krav om, at tilbudsgiverne med det samme skal oplyse, om de har til hensigt at benytte underleverandører, hvilket kan være en metode til at dele overskuddet blandt deltagere i samordning af tilbudsgivning.
- Da fælles tilbud kan være en metode til dele fortjenesten blandt deltagere i samordning af tilbudsgivning, er det vigtigt at være ekstra opmærksom på fælles tilbud fra virksomheder, som er dømt eller har fået bøder af konkurrencemyndighederne for ulovlig samordning. Dette gælder også, hvis en sådan ulovlig samordning blev benyttet på andre markeder, og selv om de involverede virksomheder ikke har kapacitet til at afgive særskilte tilbud.
- Indarbejd en advarsel i udbuddet om sanktioner over for samordning af tilbudsgivning, f.eks. udelukkelse fra deltagelse i offentlige udbud i en bestemt periode, eventuelle sanktioner, hvis deltagerne har underskrevet en tro og love-erklæring, muligheden for at

⁹ Ved indhentning af underhåndstilbud fastlægger indkøberen en overordnet plan, og tilbudsgiveren/tilbudsgiverne udarbejder derefter detaljerne med indkøberen og når således frem til en pris.

¹⁰ Ved rammeaftaler anmoder indkøberen en lang række virksomheder, f.eks. 20, om at sende oplysninger om deres kompetencer i form af erfaring, sikkerhedskvalifikationer mv., og vælger derefter et mindre antal, f.eks. fem, tilbudsgivere, som er med i en rammeaftale. Efterfølgende opgaver fordeles derefter primært efter kompetencer eller kan være genstand for yderligere "miniudbud" med hver enkelt tilbudsgiver, der giver en pris på opgaven.

¹¹ I en tro og love-erklæring kan der stilles krav om, at tilbudsgiverne skal oplyse alle væsentlige kendsgerninger om enhver kommunikation, som de har haft med konkurrenterne vedrørende udbuddet. For at modvirke falske, svigagtige eller ulovligt samordnede tilbud og dermed fjerne ineffektivitet og de ekstra omkostninger i forbindelse med indkøb kan de indkøbsansvarlige ønske at stille krav om en erklæring eller attest fra den enkelte tilbudsgiver om, at det afgivne tilbud er oprigtigt, lovligt og udarbejdet med den hensigt at acceptere kontrakten, hvis den vindes. Det kan overvejes at stille krav om underskrift fra en enkeltperson med fuld magt til at repræsentere virksomheden og tilføje ekstra sanktioner for svigagtige eller ukorrekte erklæringer.

indkøberen kan kræve erstatning og andre sanktioner i henhold til konkurrencelovgivningen.

- Anfør over for tilbudsgiverne, at alle krav om øgede omkostninger, der betyder, at budgettet overskrides, vil blive nøje undersøgt.¹²
- Hvis du under udbudsprocessen får hjælp fra eksterne konsulenter, skal du sikre dig, at de har den rigtige uddannelse, at de underskriver fortrolighedsaftaler, og at de er underlagt et rapporteringskrav, hvis de bliver opmærksomme på uhensigtsmæssig adfærd blandt konkurrenterne eller en eventuel interessekonflikt.

5. UDVÆLG NØJE VURDERINGS- OG OVERDRAGELSESKRITERIER FOR UDBUDET

Alle udvælgelseskriterier påvirker konkurrencen i udbudsprocessen. Beslutningen om, hvilke udvælgelseskriterier, der skal anvendes, er ikke kun vigtig i forhold til det aktuelle projekt, men også i forhold til at fastholde en pulje af potentielle og troværdige tilbudsgivere, som har en fortsat interesse i at afgive tilbud på kommende projekter. Det er derfor vigtigt at sikre, at der vælges kvalitative udvælgelses- og overdragelseskriterier på en sådan måde, at troværdige tilbudsgivere, herunder små og mellemstore virksomheder ikke unødigt afholdes fra at afgive tilbud.

- Når udbuddet udarbejdes, skal du overveje, hvilken effekt dit valg af kriterier har på den fremtidige konkurrence.
- Når tilbudsgivere vurderes på andet end prisen (dvs. produktkriterier, eftersalgsservice mv.), skal sådanne kriterier beskrives og vægtes tilstrækkeligt på forhånd for at undgå problemer efter overdragelsen af kontrakten. Sådanne kriterier kan, når de anvendes rigtigt, belønne produktudvikling og omkostningsbesparende foranstaltninger og samtidig fremme konkurrencedygtige priser. Det omfang, hvori vægtningskriterierne oplyses forud for udbuddets afslutning, kan påvirke tilbudsgivernes mulighed for at samordne deres tilbud.
- Undgå enhver form for favorisering af visse klasser eller typer af leverandører.
- Favoriser ikke aktuelle leverandører.¹³ Værktøjer, der sikrer så stor anonymitet som muligt i hele indkøbsprocessen, kan mindske aktuelle leverandørers fordele.
- Overdriv ikke betydningen af tidligere præstationer. Overvej om muligt anden relevant erfaring.

¹² Øgede omkostninger i forbindelse med opfyldelsen af en kontrakt bør nøje kontrolleres, da de kan dække over korrupsion og bestikkelse.

¹³ Den aktuelle leverandør er den virksomhed, der aktuelt leverer varer eller tjenester til den offentlige administration, og hvis kontrakt snart udløber.

- Undgå at dele kontrakter mellem leverandører med identiske tilbud. Undersøg årsagerne til de identiske tilbud. Overvej om nødvendigt at foretage endnu en udbudsrunde eller tildele en enkelt leverandør kontrakten.
- Send forespørgsler, hvis priser eller tilbud ikke giver mening, men drøft aldrig disse spørgsmål med tilbudsgiverne samlet.
- Hemmelighold, hvis det er muligt i henhold til lovkrav, de enkelte virksomheders vilkår og betingelser. Indskærp streng fortrolighed over for de involverede i kontrakt-processen (under f.eks. udarbejdelse, vurderinger mv.).
- Forbehold dig ret til ikke at tildele kontrakten, hvis der er mistanke om, at resultatet af tilbuddet ikke er konkurrencedygtigt.

6. GØR PERSONALET OPMÆRKSOM PÅ RISIKOEN FOR SAMORDNING AF TILBUDSGIVNING I FORBINDELSE MED INDKØB

Professionel uddannelse er vigtig for at gøre de indkøbsansvarlige mere opmærksomme på konkurrencemæssige spørgsmål i forbindelse med offentlige indkøb. Arbejdet med at bekæmpe samordning af tilbudsgivning kan effektiviseres ved at indsamle historiske oplysninger om adfærd i forbindelse med tilbudsgivning, ved løbende at overvåge aktiviteter i forbindelse med tilbudsgivning og ved at analysere tilbudsdata. Det hjælper indkøberne (og konkurrencemyndighederne) med at identificere problematiske situationer. Bemærk, at samordning af tilbudsgivning ikke altid kan ses af resultaterne af et enkelt udbud. Ofte afsløres ulovlig samordning først, når resultaterne af en række tilbud undersøges over tid.

- Gennemfør regelmæssigt kurser for medarbejdere i at opdage samordning af tilbudsgivning og karteller. Kurserne kan gennemføres med hjælp fra konkurrencemyndigheder eller eksterne juridiske konsulenter.
- Gem oplysninger om de karakteristiske træk ved tidligere udbudsprocesser (dvs. gem oplysninger som det indkøbte produkt, den enkelte deltagers tilbud og vinderens identitet).
- Gennemgå regelmæssigt tilbudsgivernes historik vedrørende visse produkter eller tjenester, og forsøg at identificere mistænkelige mønstre, navnlig i brancher hvor ulovlig samordning er oplagt.¹⁴
- Vedtag en politik om regelmæssigt at gennemgå udvalgte udbud.
- Sammenlign lister over virksomheder, som har indsendt en interesselikendegivelse, og virksomheder, som har afgivet tilbud, for at finde eventuelle mønstre som tilbagetrækning af tilbud og brug af underleverandører.
- Afhold samtaler med afviste leverandører og leverandører, som ikke længere afgiver

¹⁴ Se "Karakteristiske træk ved brancher, produkter eller tjenester, der understøtter ulovlig samordning" ovenfor.

tilbud.

- Opret en klageinstans for virksomheder, der vil afgive klager i konkurrencemæssige anliggender. Identificer f.eks. tydeligt den person eller det kontor, som klager skal sendes til (og anfør kontaktoplysninger), og sørg for et passende niveau af fortrolighed.
- Gør brug af mekanismer som f.eks. indsamling af tip om samordning af tilbudsgivning fra virksomheder og deres medarbejdere. Overvej at bruge medierne til at opfordre virksomhederne til at oplyse myndighederne om mulig ulovlig samordning.
- Hold dig underrettet om en eventuel straflempe¹⁵. Undersøg om jeres politik i forhold til at inddrage muligheden for at afgive tilbud, hvis der er foregået ulovligheder, er i overensstemmelse med konkurrencelovens regler for straflempe.
- Opret interne procedurer, der tilskynder de ansvarlige til eller kræver af dem, at de rapporterer mistænkelige udsagn eller mistænkelig adfærd til konkurrencemyndighederne samt indkøbernes interne revisionsgruppe og revisionschef. Overvej at indføre incitamenter, der tilskynder de ansvarlige til at gøre dette.
- Samarbejd med konkurrencemyndighederne (etabler f.eks. en procedure for udveksling af oplysninger og en liste med de oplysninger, der skal gives, når indkøberne kontakter konkurrencemyndighederne mv.).

¹⁵

Sådanne politikker giver i forhold til monopolretssager generelt strafritagelse til den første part, der i henhold til politikken indrømmer sin deltagelse i navnlig kartelaktiviteter, herunder aftaler om samordning af tilbudsgivning, og accepterer at samarbejde med konkurrencemyndigheden i dennes efterforskning.

TJEKLISTE TIL AFSLØRING AF SAMORDNING AF TILBUDSGIVNING I OFFENTLIGE INDKØB

Det kan være yderst vanskeligt at påvise samordning af tilbudsgivning, da samordningen typisk aftales i hemmelighed. I de brancher, hvor ulovlig samordning ofte forekommer, kan leverandører og indkøbere imidlertid være vidende om langvarige aftaler om samordning af tilbudsgivning. I de fleste brancher er det nødvendigt at lede efter spor som usædvanlige tilbuds- eller prismønstre eller noget, som leverandøren siger eller gør. Vær på vagt i hele indkøbsprocessen samt i den indledende markedsundersøgelse.

1. SE EFTER MØNSTRE OG ADVARSELSTEGN, NÅR VIRKSOMHEDERNE AFGIVER TILBUD

Visse tilbudsmønstre og -fremgangsmåder kan være på kant med den frie konkurrence, hvilket tyder på, at der er mulighed for samordning af tilbudsgivning. Se efter mærkelige mønstre i virksomhedernes tilbud og bemærk, hvor ofte de vinder eller taber udbud. Underleverandører og skjulte joint ventures kan ligeledes vække mistanke.

- Den samme leverandør afgiver ofte det laveste tilbud.
- Der forekommer en geografisk fordeling af de vindende tilbud. Visse virksomheder afgiver tilbud, som kun vinder i visse geografiske områder.
- Faste leverandører undlader at afgive tilbud i udbudsprocesser, som de normalt forventes at deltage i, men afgiver fortsat tilbud i andre udbud.
- Nogle leverandører trækker sig uventet ud af udbuddet.
- Visse virksomheder afgiver altid tilbud, men vinder aldrig.
- De enkelte virksomheder synes at skiftes til at vinde udbuddene.
- To eller flere virksomheder afgiver et fælles tilbud, selv om mindst en af dem selv kunne have afgivet tilbud.
- Den vindende tilbudsgiver benytter gentagne gange afviste tilbudsgivere som underleverandører.
- Den vindende tilbudsgiver afslår kontrakten og viser sig senere at være underleverandør.
- Konkurrenter omgås jævnligt eller holder møder kort før tidsfristen for afgivelse af tilbud.

2. SE EFTER ADVARSELSTEGN I ALLE INDSENDTE DOKUMENTER

Afslørende tegn på samordning af tilbudsgivning kan findes i de forskellige dokumenter, som virksomhederne indsender. Virksomheder, som deltager i en samordning af tilbudsgivning, vil forsøge at hemmeligholde det, men uforsigtighed, praleri eller dårlig samvittighed blandt deltagerne kan give spor, der i sidste ende fører til, at samordningen opdages. Sammenlign omhyggeligt alle dokumenter for at finde tegn på, at tilbuddene blev udarbejdet af den samme person eller i fællesskab.

- Identiske fejl, som f.eks. stavfejl i tilbudsdokumenter eller breve indsendt af forskellige virksomheder.
- Tilbud fra forskellige virksomheder indeholder ensartet håndskrift eller skrifttype eller er indsendt med identiske formularer eller på identisk brevpapir.
- I tilbudsdokumenter fra én virksomhed henvises der specifikt til konkurrenternes tilbud, eller der anvendes en anden tilbudsgivers brevhoved eller faxnummer.
- Tilbud fra forskellige virksomheder indeholder identiske regnefejl.
- Tilbud fra forskellige virksomheder har et betydeligt antal identiske omkostningsoverslag for visse enheder.
- Pakker fra forskellige virksomheder har ens poststempler eller ens mærker fra frankeringsmaskiner.
- Tilbudsdokumenter fra forskellige virksomheder viser adskillige rettelser foretaget i sidste minut som f.eks. udviskninger eller andre fysiske ændringer.
- Tilbudsdokumenter indsendt af forskellige virksomheder indeholder færre detaljer end nødvendigt eller forventet, eller udviser andre tegn på ikke at være ægte.
- Konkurrenter afgiver identiske tilbud, eller priserne fra tilbudsgiverne stiger med regelmæssige intervaller.

3. SE EFTER MØNSTRE OG ADVARSELSTEGN I FORBINDELSE MED PRISERNE

Tilbudspriser kan hjælpe med at afsløre ulovlig samordning. Se efter mønstre, der tyder på, at virksomhederne muligvis samordner deres arbejde. F.eks. prisstigninger, der ikke kan forklares ved omkostningsstigninger. Hvis de tabende tilbud er meget højere end det vindende tilbud, kan deltagerne i den ulovlige samordning benytte proformatilbud. En almindelig fremgangsmåde i forbindelse med proformatilbud er, at udbyderen af dækningsprisen lægger 10 % eller mere oven i det laveste tilbud. Tilbudspriser, som er højere end de tekniske omkostningsskøn eller højere end tidligere tilbud i forbindelse med lignende udbud, kan også være tegn på ulovlig samordning. Følgende kan vække mistanke:

- Pludselige og identiske stigninger i priser eller prisklasser blandt tilbudsgivere, som ikke kan forklares af omkostningsstigninger.

- Forventede rabatter forsvinder uventet.
- Identiske priser kan vække mistanke, navnlig hvis et af følgende udsagn er sandt:
 - Leverandørernes priser har været identiske længe.
 - Leverandørernes priser har tidligere været forskellige.
 - Leverandørerne har hævet priserne, og det skyldes ikke øgede omkostninger.
 - Leverandørerne har fjernet rabatter, navnlig på et marked, hvor der historisk set er givet rabatter.
- Stor forskel mellem prisen på det vindende tilbud og de andre tilbud.
- En bestemt tilbudsgivers tilbud på en bestemt kontrakt er meget højere end samme leverandørs tilbud på en anden, tilsvarende kontrakt.
- Der er sket en betydelig reduktion i forhold til tidligere prisniveauer efter et tilbud fra en ny eller sjælden leverandør, dvs. at den nye leverandør kan have sprængt et eksisterende tilbudskartel.
- Lokale leverandører tilbyder højere priser for lokale leveringer end for leveringer til destinationer længere væk.
- Lokale og ikke-lokale virksomheder anfører ens transportomkostninger.
- Der er kun én tilbudsgiver, der kontakter grossisterne for prisoplysninger, inden der skal afgives tilbud.
- Uventede elementer i offentlige tilbud i en auktion, det være sig elektronisk eller på anden vis – som f.eks. tilbud med usædvanlige tal, hvor der kunne forventes et afrundet tal for hundreder eller tusinder – kan betyde, at tilbudsgiverne selv bruger tilbuddene som et middel til at deltage i ulovlig samordning ved at videregive oplysninger eller signalere præferencer.

4. VÆR OPMÆRKSOM PÅ MISTÆNKELIGE UDSAGN

Når du arbejder med leverandører, skal du altid være opmærksom på mistænkelige udsagn, der tyder på, at virksomhederne kan have indgået en aftale eller koordineret deres priser eller salgsmetoder.

- Mundtlige eller skriftlige henvisninger til en aftale blandt tilbudsgiverne.
- Udsagn om, at tilbudsgivere begrundet deres priser ved at se på "priser i branchen", "standardmarkedspriser" eller "prisaftaler i branchen".

- Udsagn, der viser, at bestemte virksomheder ikke sælger i et bestemt område eller til bestemte kunder.
- Udsagn, der viser, at et område eller en kunde "tilhører" en anden leverandør.
- Udsagn, der afslører forudgående og fortrolig viden om konkurrenternes priser eller detaljer i tilbuddet, eller forhåndsviden om udfaldet af et udbud, hvor resultatet endnu ikke er offentliggjort.
- Udsagn, der viser, at en leverandør har afgivet et proformatilbud.
- Forskellige leverandører anvender samme terminologi, når de forklarer prisstigninger.
- Mistanke til tro og love-erklæringer om uafhængige tilbud eller antydninger af, at de ikke tages alvorligt, selv om de er underskrevet (eller eventuelt er indsendt uden underskrift).
- Følgebreve fra tilbudsgivere, der afviser at opfylde visse udbudsbetingelser eller henviser til drøftelser, eventuelt med en brancheforening.

5. VÆR OPMÆRKSOM PÅ MISTÆNKELIG ADFÆRD

Vær opmærksom på henvisninger til møder eller begivenheder, hvor leverandørerne kan have mulighed for at drøfte priser, eller adfærd, der viser, at en virksomhed træffer visse foranstaltninger, der kun tjener til fordel for andre virksomheder. Mistænkelig adfærd kan omfatte følgende:

- Leverandører mødes privat, inden de afgiver tilbud, eventuelt i nærheden af det sted, hvor tilbuddene skal afgives.
- Leverandører omgås jævnligt eller synes at holde regelmæssige møder.
- En virksomhed anmoder om en tilbudspakke til sig selv og en konkurrent.
- En virksomhed indsender både sit eget og en konkurrents tilbud og tilbudsdokumenter.
- Et tilbud afgives af en virksomhed, som ikke er i stand til at gennemføre kontrakten.
- En virksomhed medbringer flere tilbud til åbningen af tilbuddene og vælger først det tilbud, der skal afgives, når de har fastslået (eller forsøgt at fastslå), hvem der ellers afgiver tilbud.
- Flere tilbudsgivere indhenter de samme oplysninger fra indkøbere eller indsender ensartede anmodninger eller dokumenter.

6. ADVARSEL I FORBINDELSE MED TEGN PÅ SAMORDNING AF TILBUDSGIVNING

Ovennævnte tegn på eventuel samordning af tilbudsgivning kan anvendes til at identificere adskillige mistænkelige tilbuds- og prismønstre samt mistænkelige udtalelser og mistænkelig adfærd. De kan dog ikke bruges som bevis på, at virksomheder deltager i samordning af tilbudsgivning. En virksomhed har måske undladt at afgive tilbud i en bestemt udbudsproces, fordi den havde for travlt til at kunne udføre arbejdet. Høje tilbud kan ganske enkelt afspejle en anden vurdering af projektets omkostninger. Ikke desto mindre er der behov for yderligere efterforskning, når der opdages mistænkelige tilbuds- og prismønstre, eller når indkøbere hører mærkelige udtalelser eller opdager underlig adfærd. Regelmæssig mistænkelig adfærd i en periode er ofte et mere sikkert tegn på eventuel samordning af tilbudsgivning end dokumentation fra et enkelt tilbud. Det er vigtigt at registrere alle oplysninger, så der kan fastslås et adfærdsmønster over tid.

7. DET SKAL INDKØBSANSVARLIGE GØRE VED MISTANKE OM SAMORDNING AF TILBUDSGIVNING

Ved mistanke om samordning af tilbudsgivning, bør der tages en række skridt for at afdække og standse dette.

- Hold dig løbende orienteret om lovgivningen vedrørende samordning af tilbudsgivning på dit felt.
- Drøft ikke mistanken med de berørte deltagere.
- Gem alle dokumenter, herunder tilbudsdokumenter, korrespondance, kuverter mv.
- Registrer alle detaljer om mistænkelig adfærd og udsagn, herunder datoer, de involverede parter samt andre tilstedeværende og præcis, hvad der skete eller blev sagt. Tag notater under eller umiddelbart efter begivenheden, mens den ansvarlige stadig har den i frisk erindring, så der kan gives en præcis beskrivelse af forløbet.
- Kontakt de relevante konkurrencemyndigheder.
- Overvej efter en samtale med dine interne juridiske medarbejdere, om det er hensigtsmæssigt at fortsætte med udbuddet.