



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om en strategi for offentlige e-indkøb, KOM (2012) 179 endelig

1. Resumé

E-indkøb indebærer væsentlige økonomiske besparelser for de offentlige myndigheder samt skaber øget konkurrence, vækst og innovation i det indre marked. Alligevel anvendes e-indkøb kun i 5-10 % af de udbudsprocedurer, der gennemføres i EU. I meddelelsen præsenterer Europa-Kommissionen 15 aktioner af både lovgivnings- og ikke-lovgivningsmæssig art, der skal bidrage til at skabe fuldt elektronisk offentligt indkøb i EU.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2011) 895 endelig, KOM (2011) 896 endelig og KOM (2011) 897 endelig fremsat forslag til modernisering af EU's regler om offentlige indkøb. Forslagene indeholder bestemmelser om fuldt elektronisk offentlige indkøb (e-indkøb) i EU senest medio 2016.

Ved KOM (2012) 179 endelig af 20. april 2012 har Kommissionen offentliggjort en meddelelse om strategien for gennemførelse af e-indkøb i EU. I meddelelsen gør Kommissionen rede for den strategiske betydning af e-indkøb og for de vigtigste aktioner for implementering af e-indkøb i EU.

3. Indhold

Ifølge meddelelsen kan e-indkøb medvirke til at gøre mulighederne på det offentlige udbudsmarked mere gennemsigtige og forbedre adgangen hertil – især for SMV'er – hvilket fremmer den grænseoverskridende konkurrence, innovationen og væksten i det indre marked.

Det anføres, at erfaringer endvidere viser, at offentlige ordregivere ved at anvende e-indkøb kan opnå store økonomiske besparelse i form af reduktion i transaktionsomkostninger samt i den pris, ordregiver skal betale for ydelsen. Kommissionen angiver, at et groft overslag fra en anden undersøgelse viser, at en fuldstændig overgang til e-indkøb kan forventes at give besparelser på 50 til 75 mia. EUR om året.

Derudover er e-indkøb forbundet med betydelige miljøfordele i form af reduceret papirforbruget, transport og behovet for energiforbrugende lagerplads.

Trods disse fordele anvendes e-indkøb – ifølge meddelelsen – kun i 5-10 % af de udbudsprocedurer, der gennemføres i EU. Med henblik på at skabe fuldt elektronisk indkøb vil Kommissionen gennemføre følgende aktioner af både lovgivnings- og ikke-lovgivningsmæssig art:

- Effektive rammebestemmelser
- Fremme af praktiske løsninger baseret på bedste praksis
- Understøttelse af ibrugtagning af e-indkøbsinfrastruktur
- Formidlingsstrategi
- Overvågning af indførelsen af og fordelene ved offentlige e-indkøb

Disse aktioner beskrives i det følgende:

Effektive rammebestemmelser

- 1) Europa-Parlamentet og Rådet skal lægge sig fast på nye rammebestemmelser for offentlige indkøb, der kræver fuld overgang til elektroniske offentlige indkøb, i forbindelse med den igangværende modernisering af EU's udbudsregler.
- 2) Hvis det er nødvendigt, skal Kommissionen harmonisere de tekniske krav ved hjælp af delegerede retsakter.
- 3) Kommissionen skal senest medio 2012 foreslå nye rammebestemmelser for elektronisk identifikation, autentificering og signaturer.

En væsentlig forudsætning for opfyldelse af strategien om fuldt elektronisk indkøb i EU er gennemførelse af en række lovgivningsmæssige forslag.

Kommissionen har ved KOM (2011) 895 endelig, KOM (2011) 896 endelig og KOM (2011) 897 endelig fremsat forslag til modernisering af EU's rammebestemmelser om offentlige indkøb. Forslagene indeholder bestemmelser, der skal sikre målsætningen om at gå over til fuldstændig e-indkøb i EU senest medio 2016.

Med henblik på at sikre interoperable e-indkøbssystemer samt sikre at leverandørerne ikke støder på tekniske hindringer, når de afgiver tilbud i forskellige systemer, giver forslagene til modernisering af reglerne for offentlige indkøb Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter på en række specifikke områder, der gør anvendelsen af specifikke tekniske standarder obligatorisk. Disse standarder vil bl.a. kunne bygge på det arbejde, der er udført i de relevante standardiseringsorganer, og på anbefalinger fra e-TEG (Kommissionens ekspertgruppe vedrørende e-udbud). Herudover er Kommissionen i færd med at vurdere rammebestemmelserne for elektronisk identifikation, autentificering og signaturer for at styrke tilliden og sikkerheden samt sikre, at sådanne systemer er nemme at anvende og interoperable i hele EU. Der forventes et lovgivningsmæssigt forslag inden udgangen af andet kvartal af 2012.

Fremme af praktiske løsninger baseret på bedste praksis

- 4) e-TEG skal fremsætte anbefalinger til fremme af ”optimale” e-indkøbssystemer, der tillader adgang på tværs af grænserne, og som alle virksomheder nemt kan anvende.
- 5) Kommissionen skal senest medio 2013 offentliggøre en rapport om bedste e-indkøbspraksis. Europa-Kommissionen skal anvende disse resultater til at fremme bedste praksis i hele EU.

Foruden lovgivningsmæssige tiltag er det nødvendigt med en række ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger for at støtte medlemsstaterne under overgangen til fuldt elektronisk offentlige indkøb.

Kommissionen har oprettet en ekspertgruppe vedrørende e-udbud (e-TEG), der har til opgave at opstille en plan for offentlige e-indkøb i fasen før tilde-ling. Ved at anvende denne plan som referencemodel vil e-TEG fremsætte anbefalinger vedrørende aktioner, som EU’s institutioner og medlemsstaterne skal iværksætte for at sikre, at der implementeres e-indkøbsplatforme, hvortil der er adgang på tværs af grænserne, og som er nemme at anvende for alle økonomiske aktører, særlig SMV’er, og som samtidig giver medlemsstaterne den nødvendige frihed til at udforme løsninger, der bedst opfylder deres nationale behov og som kan integreres i eksisterende platforme.

Herudover har Kommissionen indledt en undersøgelse med henblik på at belyse gængs praksis i forbindelse med offentlige e-indkøb i Europa. Den vil føre til offentliggørelse af en samling af eksempler på bedste implementeringspraksis baseret på en vurdering af eksisterende e-indkøbsplatforme efter kriterier som tilgængelighed, brugervenlighed og omkostningseffektivitet.

Understøttelse af ibrugtagning af e-indkøbsinfrastrukturer

- 6) Kommissionen skal understøtte bæredygtigheden i PEPPOL-komponenterne fra og med medio 2012.
- 7) Kommissionen skal finansiere og understøtte udviklingen af e-indkøbsinfrastruktur i hele Europa via Connecting Europe-faciliteten (CEF). Europa-Kommissionen skal lancere projektet fra og med 2014-2015.
- 8) Kommissionen skal fremme anvendelsen af strukturfondene til fremme af indførelsen af offentlige e-indkøb i hele Europa i overensstemmelse med den fælles strategiske ramme for 2014-2020.

PEPPOL er et pilotprojekt, der afsluttes medio 2012, der leverer de ”interoperabilitetsbroer”, der er nødvendige for opkobling til de platforme, der allerede findes i medlemsstaterne. Kommissionen agter at støtte en række interoperable PEPPOL-løsningers bæredygtighed.

Kommissionen har endvidere foreslået at lancere programmet Connecting Europe-faciliteten (CEF), der bl.a. har som mål at understøtte investeringer i

ibrugtagning af den infrastruktur, der er nødvendig for at muliggøre levering af offentlige tjenester på tværs af grænserne.

Herudover vil Kommissionen anvende strukturfondene i forbindelse med den foreslåede fælles strategiske ramme til at supplere investeringerne under CEF og støtte anvendelsen af e-indkøb i samtlige offentlige forvaltninger i Europa.

Formidlingsstrategi

- 9) Kommissionen skal indføre en omfattende formidlingsstrategi for at informere offentlige myndigheder og virksomheder om de muligheder og fordele, der er forbundet med offentlige e-indkøb.
- 10) Kommissionen skal arrangere en årlig konference om offentlige e-indkøb, første gang medio 2012.

Kommissionen vil indføre en omfattende formidlingsstrategi for at informere ordregivere og leverandører om fordelene ved offentlige e-indkøb. Dette skal ske gennem "Europe Enterprise"-netværket, "OPEN DAYS – europæiske uger for regioner og byer" samt netværksprogrammerne Urbact/Interreg.

Kommissionen agter også at arrangere en årlig konference om offentlige e-indkøb med henblik på at drøfte den nyeste udvikling inden for offentlige e-indkøb.

Overvågning af indførelsen af og fordelene ved offentlige e-indkøb

- 11) Kommissionen skal senest medio 2013 lægge fundamentet til elektroniske systemer til overvågning af udgifter til offentlige indkøb i realtid..
- 12) Kommissionen skal offentliggøre en årlig rapport om offentlige e-indkøb.

Kommissionen vil gennemføre et projekt, der har til formål at udvikle EU-dækkende indikatorer, der kan give et fuldstændigt billede af udviklingen i offentlige e-indkøb og de effektivitetsgevinster, de medfører.

Kommissionen vil offentliggøre en årlig rapport om offentlige e-indkøb, der vil trække på de indikationer, der udvikles i forbindelse med projektet.

Kommissionen går foran med et godt eksempel

- 13) Kommissionen skal implementere fuldt elektroniske offentlige indkøb senest medio 2015.
- 14) Kommissionen skal stille sine e-indkøbsløsninger til rådighed for medlemsstaterne, der opbygger en infrastruktur, for at reducere deres investeringsudgifter.

Kommissionen gennemfører allerede nu pilotprojekter om elektronisk indkøb i faserne før og efter tildeling. I næste etape af udviklingen vil der blive sat fokus på indførelse af et system til elektronisk afgivelse af tilbud. Det er hensigten at afslutte overgangen til fuldt elektronisk offentlige indkøbssystemer, senest i slutningen af juni 2015.

Den internationale dimension af offentlige e-indkøb

- 15) Kommissionen skal fremme internationale dialoger på reguleringsområdet om åbne e-indkøbssystemer og aktivt overvåge relevant internationalt standardiseringsarbejde.

Da den internationale dimension af offentlige e-indkøb får stadig større betydning, skal det sikres, at offentlige e-indkøbssystemer er åbne for tilbudsgivere fra alle lande. Kommissionen vil derfor bestræbe sig på at deltage mere i relevante internationale standardiseringsfora og mere systematisk at inddrage offentlige e-indkøb i bilaterale dialoger på reguleringsområdet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om meddelelsen.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Meddelelsen har ikke i sig selv konsekvenser i forhold til gældende ret.

7. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Ikke relevant.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Ikke relevant.

9. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Ikke relevant.

10. Høring

Meddelelsen har været sendt i høring i specialudvalget for Konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål.

Akademikernes Centraladministration, ATP, Danske Regioner, DI, FRI og KL har afgivet høringssvar:

Akademikernes Centraladministration

Akademikernes Centraladministration bakker op om Kommissionens initiativ.

ATP

ATP er meget positive overfor, at der nu lovgivningsmæssigt støttes op omkring en digitalisering af offentlige indkøb. De lægger dog vægt på, at de lovgivningsmæssige tiltag rummer en vis form for fleksibilitet i forhold til, at de enkelte ordregivere kan tilrettelægge egne elektroniske udbudsprocesser.

Danske Regioner

Danske Regioner hilser Kommissionens strategi velkommen og angiver, at regionerne allerede arbejder for en elektronisk indkøbsproces.

Danske Regioner bemærker, at det er væsentligt, at der kommer en snitflade fra Nemhandel til PEPPOL, hvis danske ordregivere og leverandører skal kunne sende og modtage e-faktura og e-ordre med andre EU-lande. Digitaliseringsstyrelsen har udmeldt, at der kommer en gateway mellem de to systemer, hvilket Danske Regioner anser som en nødvendig forudsætning for Kommissionens forslag.

Danske Regioner understreger, at standardisering af den elektroniske infrastruktur på tværs af EU er en grundforudsætning for, at strategiens mål om elektroniske indkøb på tværs af landegrænser, især for SMV'er, kan opnås.

Danske Regioner stiller sig tvivlsomme over for de eksempler på besparelspotentialer, som Kommissionen nævner, og angiver, at de skal vurderes med forbehold for, at de er vanskelige at overføre til danske forhold. De angiver, at indførelsen af e-indkøbssystemer kan resultere i besparelser, men det grundlæggende element må anses at være konkurrenceudsættelse qua EU's udbudsdirektiv, og i Danmark har de offentlige myndigheder gennemført udbud i mange år, herunder elektronisk. Det er Danske Regioners opfattelse, at den største besparelse ved indførelse af e-indkøb ligger efter kontrakttildelingen, idet det er her den store transaktionsmængde forekommer (ordre og fakturaer), hvorfor fokus bør være her i forhold til lovgivning og udvikling af fælles standarder.

Danske Regioner indstiller til en obligatorisk indførelse af e-udveksling af ordrer, dvs. at alle private virksomheder, der handler med den offentlige sektor, skal kunne modtage e-ordrer direkte i deres ordresystemer inden udgangen af 2016.

Danske Regioner finder det positivt, at der vil være mulighed for at opnå midler via strukturfondene, jf. tiltag 8, til indførelse/udbredelse af e-indkøb.

Danske Regioner gør opmærksom på, at det er væsentligt, at tiltagene kan implementeres billigt og ubureaukratisk.

DI

DI bemærker, at de er meget positive overfor øget brug af e-udbud.

DI bemærker dog, at det bør undersøges, hvorvidt evaluering af tilbud og tildelingsmodeller kan foregå digitalt, inden dette gøres obligatorisk.

Endvidere bemærker DI, at inden brugen af e-udbudsløsninger gøres obligatoriske, er det væsentligt, at løsningerne er brugervenlige og stabile. Ellers er der risiko for, at tilbudsgiverne ikke får lige og uhindret adgang til at hente udbudsmateriale og indsende deres tilbud.

DI bemærker, at det er vigtigt, at e-udbud ikke bruges til at stille leverandørerne dårligere udbudsprocessen, fx ved at forkorte tilbudsfristerne ved komplekse ydelser.

FRI

FRI er principielt for elektroniske udbud. De bemærker dog, at med elektroniske udbud rykkes trykkeudgifterne over på tilbudsgiverne, og at det til tider kan være svært at overskue et udbudsmateriale, når det ikke er trykt i den form og kvalitet, som afsenderen havde tænkt. Der er i øvrigt en risiko for, at det bliver meget nemt for udbyder at fremsende en lind strøm af rettelser til det oprindelige materiale, så e-udbud kræver selvjustits hos udbyder og ordentlig forberedelse. E-udbud må endvidere ikke udnyttes til at forkorte tilbudsfrister ved komplicerede udbud.

KL

KL er positivt indstillet over for at fremme e-indkøb. Der bør dog være mulighed for, at en offentlig myndighed kan vælge ikke at gennemføre et indkøb som e-indkøb, fx hvis der købes ind hos en meget lille leverandør, vil det være uhensigtsmæssigt at stille krav om, at indkøbet skal kunne foregå elektronisk.

KL anfører, at der er en række uklarheder i strategien, som gør det svært at vurdere, om en overgang til fuldstændig elektronisk kommunikation for alle indkøbsprocedurer senest to år efter ikrafttrædelsen af de reviderede udbudsdirrektiver er realistisk.

Det er for det første uklart, hvad der skal forstås, når e-indkøb defineres som ”anvendelse af elektronisk kommunikation og transaktionsbehandling i den offentlige sektors organisationer ved indkøb af varer og tjenesteydelser eller udbud af offentlige bygge- og anlægskontrakter”. Betyder det, at kontakten i forbindelse med indkøbet (fx fremsendelsen af tilbudsmaterialet) blot skal foregå elektronisk via mail, eller betyder det, at der skal udvikles standarder a la udbudsbekendtgørelsen i forhold til alle faser i et indkøb?

Det er for det andet uklart, hvordan medlemsstaterne skal understøtte implementeringen af e-indkøb. Hvis der skal udvikles nye standarder og systemer, der sikrer, at standarderne kan anvendes på tværs af landegrænserne, vil det koste mange ressourcer og kræve, at udviklingen sker på nationalt niveau.

For det tredje er det uklart, om det vil få kontraktretlige konsekvenser, hvis en offentlig myndighed ikke gennemfører et indkøb elektronisk efter ikrafttrædelsestidspunktet for e-indkøb. Vil en kontrakt fx kunne erklæres ugyldig, eller vil den offentlige myndighed kunne idømmes en bøde?

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til meddelelsen.

12. Regeringens foreløbige generelle holdning

Det er regeringens opfattelse, at elektronisk udbud indeholder et stort potentiale for forenkling og effektivisering af den praktiske gennemførelse af udbud. Regeringen støtter derfor generelt tiltag til at fremme elektroniske udbud.

Regeringen støtter, at udbudsforretningen gøres elektronisk så hurtigt som muligt, og er derfor positiv overfor strategien om elektronisk offentligt udbud i EU senest i 2016.

13. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Meddelelsen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.