



## GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

### **Kommissionens meddelelse ”Imod fastlåsning: Åbne IKT-systemer ved hjælp af bedre udnyttelse af standarder ved offentlige indkøb”, KOM(2013) 455**

Notatet sendes tillige til Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalget

#### **1. Resumé**

*Kommissionen har den 25. juni 2013 fremsendt meddelelsen ”Imod fastlåsning: Åbne IKT-systemer ved hjælp af bedre udnyttelse af standarder ved offentlige indkøb”.*

*Formålet med meddelelsen er at udnytte IKT-standarder (standarder inden for informations- og kommunikationsteknologi) i offentlige udbud med henblik på at øge konkurrencen, mindske vanskelighederne for offentlige myndigheder i forbindelse med skifte af IKT-udbydere, og dermed sænke priserne ved det offentlige anskaffelse af IKT-systemer.*

*I meddelelsen identificerer Kommissionen de største vanskeligheder, som de offentlige myndigheder står overfor, når de indkøber IKT-systemer, samt udpeger bedste praksis i nogle af de medlemsstater, der arbejder aktivt for at overvinde disse vanskeligheder. Denne bedste praksis danner grundlaget for den vejledning, der er bilag til Kommissionens meddelelse.*

*Meddelelsen har i sig selv ikke lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller administrative konsekvenser. Meddelelsen har ikke i sig selv konsekvenser for gældende dansk ret.*

#### **2. Baggrund**

Kommissionen har ved KOM(2013) 455 af 25. juni 2013 fremsendt meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: ”Imod fastlåsning: Åbne IKT-systemer ved hjælp af bedre udnyttelse af standarder ved offentlige indkøb”. Som bilag til meddelelsen er fremsendt en vejledning i engelsk sprogversion: ”Guide for the procurement of standards-based ICT – Elements of good practice”.

Meddelelsen fremsættes som et led i EU’s IKT-strategi ”En Digital Dagsorden for Europa”.

### **3. Formål og indhold**

Formålet med meddelelsen og vejledningen er at udnytte IKT-standarder i offentlige udbud med henblik på at øge konkurrencen, mindske fastlåsning af IKT-systemet og dermed sænke priserne ved det offentliges anskaffelse af disse systemer.

De offentlige myndigheder indgår ofte kontrakter med IKT-udbydere for at kunne anvende et IKT-produkt eller en -tjenesteydelse i en vis periode. Fastlåsning forekommer, når det er vanskeligt for en offentlig myndighed at skifte udbyder, fordi udbudsmaterialet nødvendigvis må henvise til det eksisterende system. De detaljerede oplysninger om, hvordan systemet fungerer, er således kun tilgængelige for den eksisterende udbyder, hvorfor det ved indkøb af nye komponenter ofte kun er denne udbyder, der kan levere dem. Det betyder, at en anden udbyder kan forhindres i effektivt at overtage leveringen af produktet eller ydelsen.

Denne manglende konkurrence fører til højere priser, og den offentlige sektor i EU anslås af Europa-Kommissionen at tabe omkring 1,1 mia. EUR (ca. 8,2 mia. kr.) om året. Ved at udnytte standarderne bedre og således gøre det muligt for konkurrenterne at udbyde alternative løsninger vil man mindske fastlåsningen og øge konkurrencen og derved sænke priserne samt potentielt forbedre kvaliteten.

Ved at anvende standardbaserede IKT-systemer kan man bidrage til større fleksibilitet i offentlige indkøb af IKT, idet standarderne stiller grundlæggende viden om systemet til rådighed for enhver. Det indebærer, at andre potentielle udbydere vil kunne vedligeholde eller udbygge et system på mere konkurrencedygtige betingelser. Ud over de økonomiske aspekter er der andre væsentlige fordele for de offentlige myndigheder ved at skifte til standardbaserede IKT-systemer, herunder bl.a. effektivitetsgevinster i forbindelse med samspillet med borgerne og brugerne af systemerne, øget interoperabilitet med andre offentlige myndigheder, mere innovation og lavere omkostninger for IKT-udbydere.

Flere medlemsstater, herunder Danmark, arbejder aktivt for at fremme anvendelse af standarder i offentlige IKT-indkøb. Med udgangspunkt i erfaringer fra nogle af disse medlemsstater har Kommissionen identificeret de største vanskeligheder, som de offentlige myndigheder står overfor, når de indkøber IKT-systemer. De indsamlede erfaringer danner grundlaget for den vejledning, "Guide for the procurement of standards based ICT, Elements of Good Practice", (vejledningen), der er bilag til Kommissionens meddelelse.

Vejledningen omfatter bl.a. rådgivning og vejledning om udvikling af IKT-strategier, anvendelse af IKT-standarder og evaluering af IKT-behov, herunder budgetmæssig planlægning og dialog med markedet mv.

Vejledningen henvender sig til alle dem, der er involveret i offentlige IKT-indkøb, herunder embedsmænd, der varetager indkøb, ledende of-

fentlige informationsmedarbejdere og IKT-eksperter, der assisterer offentlige myndigheder. Vejledningen gør det klart, at det ikke er muligt for individuelle indkøbere på egen hånd at løse problemerne med fastlåsning, anvende standarder bedre eller i højere grad fremme interoperable systemer. Dette skal tværtimod være en del af en overordnet, langsigtet plan på passende branche- og organisationsniveau for at sikre, at IKT-systemerne arbejder sammen på effektiv vis.

Udover vejledningen findes en lang række andre initiativer på EU-plan, der har til formål at fremme brugen af standarder generelt, hvoraf nogle er nævnt i meddelelsen. Der henvises bl.a. til den nyligt vedtagne reform af det europæiske standardiseringssystem og de muligheder denne giver for at anvende i IKT-specifikationer i udbud. I tilfælde af, at der ikke findes relevante standarder på et område, som er nødvendige for fx at adressere samfundsmæssige udfordringer, opfordres til, at de offentlige myndigheder potentielt kan samarbejde med andre offentlige indkøbere om prækommercielle indkøb.

Kommissionen tilskynder alle offentlige myndigheder i medlemsstaterne til at anvende vejledningen for at bidrage til at afhjælpe fastlåsning af deres IKT-systemer. Det vil således fremme konkurrencen i Europa og støtte udviklingen af det europæiske indre marked for IKT, herunder sikre større adgang til og brug af offentlige oplysninger og information. Kommissionen vil ligeledes anvende vejledningen til at gøre bedre brug af standarder i sine egne IKT-systemer og tilskynder de andre EU-institutioner til at følge trop. Det forventes, at medlemsstaterne, sammen med Kommissionen og andre EU-institutioner, med tiden vil udvikle mere specialiserede versioner af vejledningen, der er skræddersyet til deres egne IKT-strategier og den måde, de anvender specifikke standarder på. Desuden vil Kommissionen organisere møder med relevante interessenter om bedste praksis samt støtte op om denne informationsudveksling med en offentlig hjemmeside.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Der redegøres ikke for nærhedsprincippet, idet der alene er tale om en meddelelse fra Kommissionen.

#### **6. Gældende dansk ret**

Meddelelsen har ikke i sig selv konsekvenser for gældende dansk ret.

#### **7. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser**

Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

På kort sigt kan en udmøntning af meddelelsens initiativer, herunder anvendelse af vejledningen, afføde øgede udgifter i forbindelse med ud-

formningen af offentlige udbud. Disse udgifter forventes dog at være begrænsede, da bedste praksis som skitseret i meddelelsen overordnet harmonerer med den tilgang, der anvendes ved det offentlige anskaffelse af IKT i Danmark. Derfor forventes disse udgifter afholdt inden for de eksisterende rammer.

På lidt længere sigt er det vurderingen, at anvendelse af vejledningen kan medføre væsentligt færre udgifter for det offentlige som følge af potentielt store besparelser i forbindelse med offentlige indkøb af IKT.

#### **8. Samfundsøkonomiske konsekvenser**

Meddelelsen skønnes ikke i sig selv at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser.

#### **9. Administrative konsekvenser for erhvervslivet**

Meddelelsen har ikke i sig selv administrative konsekvenser for erhvervslivet.

#### **10. Høring**

Meddelelsen været sendt i høring i Specialudvalget for Vækst, Konkurrenceevne og Forbrugerbeskyttelse med frist den 11. juli 2013. Der er modtaget høringssvar fra KL og IT-Branchen.

KL bakker op om målsætningen om åbne IKT-systemer ved hjælp af øget anvendelse af standarder. Det er KL's opfattelse, at det vil medføre bedre og billigere løsninger, og at standarder og bedre løsninger vil have væsentlig betydning for effektivisering af den kommunale opgaveløsning generelt.

For at sikre innovation og udvikling, er det KL's anbefaling, at der fokuseres på standarder for data til brug for udveksling mellem forskellige systemer, dvs. databeskrivelse af snitflader mv. Snitfladestandarder består dels af en teknisk komponent der fortæller, hvordan der udveksles, dels af en indholdskomponent, dvs. en semantik der beskriver, hvad der udveksles.

KL er enig i vejledningens beskrivelse af 4 standardiseringsniveauer (international, europæisk, harmoniseret og national standard), men det er KL's opfattelse, at det er hensigtsmæssigt med flere niveauer. Oftest er det semantikken omkring udfærdigelsen af standarder, der er den tungeste opgave. KL ser frem til at genoptage samarbejdet med staten og regionerne med henblik på at definere de relevante standarder, både tekniske og semantiske, på de områder hvor der ikke er relevante eller tilstrækkelige standarder.

De egentlige værdier i offentlige IT-løsninger udgøres af data, og nem og billig udveksling af data i det offentlige og mellem det offentlige og det private, har et stort effektiviseringspotentiale. Ikke kun med hensyn til

indkøb af løsninger, som høringen direkte adresserer, men også mht. efterfølgende drift og udvikling af løsninger og deres anvendelse.

KL ser en særlig udfordring i den udprægede anvendelse af suite-løsninger i det offentlige, hvor offentlige institutioner indkøber suiter med sammenhængende løsninger. Anvendelsen af suiter vanskeliggør afgrænsningen mellem forskellige løsninger, og dermed også løsningen af forskellige opgaver. KL forudser derfor en vanskelig tværoffentlig proces med dels at beskrive hvilke selvstændige opgaver/løsninger en suite-løsning anvendes til, og dernæst at beskrive de datasnitflader, der er nødvendige og hensigtsmæssige for at sikre konkurrencen om markedet.

IT-Branchen bakker op om øget brug af standarder, der øger konkurrencen, sikrer samarbejdende løsninger til gavn for kunderne og smidiggør leverandørers vej til nye markeder med løsninger, som følger anerkendte standarder.

IT-Branchen bakker derfor op om Kommissionens arbejde for – med meddelelsen og vejledningen – at øge brugen af standarder i det offentlige IKT-indkøb og for at øge samarbejdet mellem EU-medlemslande om standardisering.

Ifølge IT-Branchen er det dog bemærkelsesværdigt, hvor meget lettere det er i en guide at skrive, at myndigheder skal fokusere og analysere på de økonomiske fordele i øget brug af standarder ved IT-indkøb henholdsvis kommunikere deres afledte budgetbehov for en opprioritering af standardiseringen ud, end det er i dagligt indkøb såvel som i drivende politiske strategier at få afsat midler hertil.

Udfordringen er, ifølge IT-branchen, at standarder er politisk uinteressante. Der vil næsten altid være et mere kortsigtet og letforståeligt mål, det er mere fristende politisk at investere ressourcer i. Derfor fravælger mange myndigheder investeringer i standarder ved ny-udvikling, ligesom opgraderinger af legacy-systemer til nyere standarder hører til sjældenhederne. Implementering og anvendelse af standarder, som efterfølgende er blevet fjernet, har ført til betydelige økonomiske tab. Det gælder eksempelvis på sundhedsområdet.

Det er derfor nødvendigt, at EU finder fælles midler som myndigheder og leverandører kan trække på ved offentlige IKT-udbud, hvor der er særlige perspektiver i med indkøbet at udbrede og videreudvikle internationale standarder, samt opdatere legacy-løsninger hertil. Hvis det fælleseuropæiske potentiale for øget brug af standarder er så stort som Kommissionen indleder med at estimere (1,1 mia. euro - ca. 8,2 mia. kr.), så burde det ifølge IT-Branchen tale for, at EU investerede betydelige fælleseuropæiske ressourcer heri.

## **11. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til meddelelsen.

**12. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Det er generelt regeringens holdning, at standardisering kan være et vigtigt redskab til at gennemføre offentlig politik samt til at sikre færre handelshindringer i EU's indre marked.

Det er endvidere regeringens holdning, at anvendelse af standarder i offentlige udbud kan bidrage til at fremme såvel tilpasning til globaliseringen og den teknologiske udvikling som øget konkurrence blandt IKT-leverandører.

Regeringen støtter derfor Kommissionens meddelelse om åbne IKT-systemer ved hjælp af bedre udnyttelse af standarder ved offentlige indkøb, samt den vedlagte vejledning.

**13. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere være forelagt Folketingets Europaudvalg.