



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.4.2012
COM(2012) 179 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

En strategi for offentlige e-indkøb

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

En strategi for offentlige e-indkøb

1. INDLEDNING

I denne meddelelse gøres der rede for den strategiske betydning af elektroniske offentlige indkøb (e-indkøb)¹ og for de vigtigste aktioner, ved hjælp af hvilke Kommissionen agter at støtte overgangen til fuldt elektroniske offentlige indkøb i EU.

E-indkøb kan, ved at ans pore til skærpet konkurrence i det indre marked, i betydelig grad forenkle den måde, hvorpå der indgås offentlige kontrakter, mindske spild og give bedre indkøbsresultater (lavere pris, bedre kvalitet). De kan også bidrage til at løse to af de største udfordringer, den europæiske økonomi står over for i dag, nemlig behovet for at maksimere effektiviteten af de offentlige udgifter i en situation med finanspolitiske stramninger og behovet for at finde nye kilder til økonomisk vækst.

Ordregivere og ordregivende myndigheder, der allerede er gået over til e-indkøb, rapporterer typisk om besparelser på mellem 5 og 20 %; erfaringen viser desuden, at investeringsudgifter hurtigt kan tjenes hjem. I betragtning af størrelsen på det samlede udbudsmarked i EU skulle hver 5 %, der spares, give ca. 100 mia. EUR til de offentlige kasser. E-indkøb er også forbundet med betydelige miljøfordele, idet de reducerer papirforbruget og transport samt behovet for dyr lagerplads med tilhørende energiforbrug. De økonomiske og miljømæssige fordele ved offentlige e-indkøb følges derfor ad og bidrager således til EU 2020-strategiens mål for bæredygtig vækst. Herudover fremhæves det i den digitale dagsorden for Europa² og den europæiske handlingsplan for e-forvaltning 2011-2015³, hvor vigtigt det er at sammenkoble offentlige e-indkøbssystemer i det indre marked.

Trods disse ubestridelige fordele ved e-indkøb halter EU bagefter, både hvad angår egne mål og i international sammenhæng. E-indkøb anvendes fortsat kun i 5-10 % af de udbudsprocedurer, der gennemføres i EU, selv om der er fastsat ambitiøse politiske mål⁴. Til sammenligning kan nævnes, at Korea allerede har skabt et fuldstændigt online offentligt indkøbsmarked, som i 2007 gav besparelser på 4,5 mia. USD om året⁵ (ca. 8 % af de samlede årlige udgifter til offentlige indkøb); i Brasilien foretages 80 % af alle offentlige indkøb

¹ Anvendelse af elektronisk kommunikation og transaktionsbehandling i den offentlige sektors organisationer ved indkøb af varer og tjenesteydelser eller udbud af offentlige bygge- og anlægskontrakter.

² KOM(2010) 245.

³ KOM(2010) 743 af 15. december 2010.

⁴ I henhold til ministererklæringen fra Manchester den 24. november 2005 skal alle offentlige forvaltninger i Europa senest i 2010 have mulighed for at foretage alle deres indkøb elektronisk, og mindst 50 % af alle offentlige indkøb til en værdi over EU-tærsklen skal også i praksis foretages elektronisk, jf.

⁵ http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/pdf/manchester_declaration.pdf.

Jf.: <http://www.pps.go.kr/english/> for yderligere oplysninger.

elektronisk. EU bør handle nu for at udnytte fordelene ved offentlige e-indkøb og undgå at miste konkurrenceevne.

Kommissionen har fremlagt ambitiøse, men realistiske forslag med henblik på at modernisere EU's rammebestemmelser om offentlige indkøb⁶, jf. akten for det indre marked fra 2011⁷. Et af målene med disse forslag er at gå helt over til e-indkøb i EU senest medio 2016⁸. Det endelige mål er elektroniske offentlige indkøb, hvor alle faser af proceduren fra udbudsbekendtgørelse til betaling gennemføres elektronisk (det såkaldte "straight through"-princip)⁹. Dette vil betyde store effektivitetsgevinster for den offentlige sektors e-indkøb og give europæiske virksomheder – især SMV'er – mulighed for at udnytte det fulde potentiale af det digitale indre marked.

2. FORANDRING TIL DET BEDRE – DET ØKONOMISKE ARGUMENT FOR OFFENTLIGE E-INDKØB

EU har et stort offentligt indkøbsmarked: De eksisterende direktiver dækker kontrakter til en værdi af ca. 447 mia. EUR, hvor det samlede marked for indkøb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejder i EU's offentlige sektor anslås til en værdi af over 2,4 billioner EUR¹⁰. E-indkøb har det nødvendige potentiale til at skabe betydelige effektivitetsgevinster på dette store marked:

- E-indkøb kan medvirke til at gøre mulighederne på det offentlige udbudsmarked mere gennemsigtige og forbedre adgangen hertil, især for SMV'er, og dermed fremme grænseoverskridende konkurrence, innovation og vækst i det indre marked. De kan også mindske fejlprocenten, f.eks. fordi det ikke mere er nødvendigt at indlæse papirbaserede oplysninger i it-systemer flere gange i de forskellige faser af udbudsproceduren.
- E-indkøb kan også føre til en betragtelig reduktion af omkostningerne, både ved at mindske den pris, den offentlige sektor betaler for varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejder, og ved at reducere transaktionsomkostningerne for den offentlige sektor og for de økonomiske aktører (bl.a. fordi de gør udbudsprocedurerne mindre langvarige). De heraf følgende besparelser kan anvendes til at forbedre budgetkonsolideringen, eller de kan omdirigeres til vækstfremmende initiativer.

⁶ Forslag af 20. december 2011: KOM(2011) 895 endelig, KOM(2011) 896 endelig og KOM(2011) 897 endelig.

⁷ I akten for det indre marked kortlægges en række foranstaltninger, der skal styrke den europæiske økonomi og skabe job.

⁸ I henhold til forslagene skal anvendelse af e-indkøb være obligatorisk senest to år efter gennemførelsesfristen, hvilket med den nuværende tidsplan for vedtagelse skulle kunne realiseres senest medio 2016.

⁹ Udbudsprocedurerne består af to hovedfaser: før og efter tildeling af kontrakten. Fasen før tildeling omfatter alle de delfaser af proceduren, der går forud for tildelingen af kontrakten (offentliggørelse af udbudsbekendtgørelser, adgang til udbudsmateriale, afgivelse af tilbud, vurdering af tilbud og tildeling af kontrakten). Fasen efter tildeling omfatter alle de delfaser af proceduren, der følger efter tildelingen af kontrakten (bestilling, fakturering og betaling).

¹⁰ Jf. Europa-Kommissionens rapport om indikatorer for offentlige indkøb fra 2010: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf.

De økonomiske modeller, der er opstillet af Europa-Kommissionens tjenestegrene, tyder på, at prisnedsættelser inden for offentlige indkøb¹¹ kan have betydelige markedsøkonomiske virkninger. De prisnedsættelser, disse modeller er baseret på, er meget realistiske i forhold til dem, der er opnået med de eksisterende e-indkøbssystemer, og vil i givet fald kunne øge BNP med op til 0,1-0,2 % efter 5 år¹². En konservativt, 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 året¹³.

Der er talrige eksempler i hele Europa på gode e-indkøbsløsninger, som allerede fungerer:¹⁴

- Efter indførelsen af offentlige e-indkøb er det lykkedes for de portugisiske hospitaler at opnå prisnedsættelser på 18 % i forbindelse med deres indkøbskontrakter. Overgangen til offentlige e-indkøb i Portugal anslås at have givet besparelser på i alt ca. 650 mio. EUR det første år, besparelser, som kunne være nået op på 1,2 mia. EUR, hvis alle de ordregivende myndigheder havde anvendt e-indkøb i fuldt omfang. De potentielle besparelser beløber sig derfor til mellem 6 % og 12 % af de samlede udgifter til offentlige indkøb. De fleste af besparelserne kunne tilskrives lavere priser på grund af større konkurrence (flere tilbud pr. udbudsprocedure), selv om der også blev opnået administrative besparelser.
- XchangeWales – det waliske e-indkøbsprogram – resulterede i besparelser på 58 mio. GBP (december 2011) tre år efter dets lancering. Investeringsudgifterne til oprettelsen af programmet blev tjent hjem på kun et år. Til dato er der med programmet blevet sparet ca. 15 mio. ark papir svarende til 101 ton CO₂. Hidtil er 56 000 leverandører registreret i systemet, og kontrakter til 18 mia. GBP er blevet udbudt elektronisk.
- UGAP (*Union des groupements d'achats publics*) – den franske central for offentlige indkøb – vurderer, at den gradvise overgang til e-indkøb har reduceret den administrative byrde for køberne med 10 % (f.eks. i kraft af hurtigere analyse af tilbud og nem adgang til dokumenter) og for de involverede juridiske tjenester med yderligere 10 % (da behovet for juridisk kontrol er mindre, når der anvendes e-indkøb). Udgifterne til implementering af systemet var yderst beskedne sammenlignet med det udbytte, det allerede har givet, selv om der skulle gøres en indsats for at uddanne personalet og ændre de interne arbejdsmetoder.
- En undersøgelse af 400 lokale forvaltninger i Nederlandene viser, at overgangen til e-indkøb sparer procedureomkostninger på over 8 500 EUR pr. udbud. Besparelserne beror på anvendelsen af elektroniske midler, lige fra offentliggørelsen af udbudsbekendtgørelser til afgivelsen af tilbud, men omfatter ikke automatisk vurdering (som ikke fandtes i forbindelse med platformene på det tidspunkt, hvor

¹¹ Ordregivere og ordregivende myndigheder, der er gået over til e-indkøb, rapporterer typisk om besparelser på mellem 5 og 20 %, som hovedsagelig tilskrives lavere priser.

¹² Jf. Lukas Vogel, "Macroeconomic effects of cost savings in public procurement", Economic Papers 389, november 2009 (Generaldirektoratet for Økonomiske og Finansielle Anliggender): http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16259_en.pdf.

¹³ Jf. "E-procurement - Public procurement worth two trillion euros needs smarter spending", Deutsche Bank Research (februar 2011). Jf.: http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000269867.PDF.

¹⁴ Disse eksempler er indhentet af Europa-Kommissionen gennem direkte kontakt med forskellige offentlige myndigheder og berørte parter.

undersøgelsen blev gennemført, men som nu medfører betydelige yderligere besparelser). To af de vigtigste omkostningsbesparende faktorer er: tidsbesparelser, idet de ordregivende myndigheder i gennemsnit sparer op til tre dage, og tilbudsgivere op til én dag pr. procedure, samt lavere udgifter til trykning og forsendelse (anslået til 2 350 EUR pr. udbud).

- En nylig undersøgelse blandt norske forvaltere af offentlige udbud viste, at ingen af de adspurgte kunne forestille sig at vende tilbage til manuelle, papirbaserede udbudsprocedurer. Det fremgår af undersøgelsen, at anvendelsen af e-indkøb øgede udenlandske og små og mellemstore virksomheders deltagelse (ifølge hhv. 22 % og 30 % af de adspurgte), førte til et større antal tilbud pr. udbud (74 % af de adspurgte), reducerede omkostningerne ved indkøb (70 % af de adspurgte) og reducerede den tid, der blev anvendt på hvert tilbud, med over 10 % (73 % af deltagerne). Disse resultater er måske ikke helt repræsentative på grund af den anvendte stikprøves begrænsede størrelse, men de tegner et billede af de potentielle fordele ved offentlige e-indkøb.

Implementering af e-indkøbsløsninger er uundgåeligt forbundet med nogle startomkostninger, men erfaringen viser, at disse kan tjenes hjem på forholdsvis kort tid. De eksisterende systemer viser desuden, at de kan være et effektivt middel til at fremme SMV'ers deltagelse, også på tværs af grænserne, da SMV'er finder det nemmere at finde frem til og reagere på muligheder på udbudsmarkedet ad elektronisk vej end i et traditionelt, papirbaseret miljø.

3. OVERVINDELSE AF HINDRINGERNE – VEJEN FREM

De økonomiske argumenter for offentlige e-indkøb er overbevisende, og de teknologier, der muliggør e-indkøb er nu almindeligt tilgængelige. Alligevel ligger der fortsat en række hindringer i vejen for overgangen til fuldt elektroniske offentlige indkøb i EU. I reaktionerne på grønbogen om offentlige e-indkøb fra 2010¹⁵ blev der påpeget to hovedårsager til, at det går langsomt:

1. Den "*inerti*", visse berørte parter lægger for dagen. Udfordringen består i at overtale tøvende købere og leverandører til at ændre deres indgroede vaner samt at overbevise dem om, at de lovede fordele ligger inden for rækkevidde, og at investeringer kan tjenes hjem på rimelig tid.
2. Den *opsplitning af markedet*, der kan skyldes, at der findes en lang række forskellige, undertiden teknisk komplekse, systemer i de forskellige EU-lande (og undertiden også inden for samme medlemsstat), hvilket kan føre til øgede omkostninger for økonomiske aktører og leverandører.

Udfordringen består derfor i at overtale de berørte parter til at anvende nye elektroniske løsninger og sikre, at de systemer, der indføres, fremmer bredere adgang til disse værdifulde markeder i hele EU. Resultaterne af 2010-evalueringen af handlingsplanen¹⁶ vedrørende elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer viser, at der er behov for yderligere

¹⁵ Sammenfatning af reaktionerne på grønbogen om øget anvendelse af elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer i EU: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/synthesis_en.pdf.

¹⁶ Jf. handlingsplanen og de hertil knyttede dokumenter, herunder 2010-evalueringen af handlingsplanen på: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/documents/index_en.htm.

foranstaltninger til støtte for indførelsen af offentlige e-indkøb, eftersom e-indkøbsteknologien nu er klar til brug. For at overvinde disse hindringer er Europa-Kommissionen i færd med at lancere en række aktioner af både lovgivnings- og ikkelovgivningsmæssig art. Disse aktioner beskrives i nærværende afsnit.

3.1. Effektive rammebestemmelser

Den i denne meddelelse beskrevne strategi har udgangspunkt i bestemmelserne om offentlige e-indkøb i de lovgivningsmæssige forslag, der blev vedtaget af Europa-Kommissionen i december 2011, og som har til formål at afløse de eksisterende rammebestemmelser. Strategien er baseret på den antagelse, at disse forslag vil blive vedtaget uden væsentlige ændringer. Dette er dog med forbehold for resultatet af den lovgivningsmæssige procedure, der skal tages i betragtning af de organisationer, der implementerer e-indkøbssystemer.

I henhold til forslaget vedrørende "den traditionelle sektor"¹⁷ skal der ske en gradvis overgang til fuldt elektroniske kommunikationsmidler. Disse vil blive obligatoriske for nogle faser af udbudsproceduren og for visse aktører ved udløbet af gennemførelsesfristen; det gælder f.eks. e-bekendtgørelse i TED¹⁸ og elektronisk adgang til udbudsbekendtgørelser. Indkøbscentraler bør også gå over til fuldt elektroniske kommunikationsmidler, herunder elektronisk afgivelse af tilbud senest på denne dato. Alle andre ordregivende myndigheder vil skulle afvikle alle udbudsprocedurer med elektroniske kommunikationsmidler senest to år efter gennemførelsesfristen, undtagen i behørigt begrundede tilfælde.

Forslaget omfatter også strømlinede bestemmelser om elektroniske procedurer og værktøjer som f.eks. dynamiske indkøbssystemer, elektroniske auktioner og elektroniske kataloger. Det bliver desuden obligatorisk at anvende e-Certis som "clearinginstitut" to år efter gennemførelsesfristen. I e-Certis opstilles en liste over de certifikater og erklæringer, en tilbudsgiver kan blive afkrævet for at komme i betragtning til et udbud, og der fastsættes kriterier for ækvivalens mellem medlemsstaterne. Dette vil give større klarhed og retssikkerhed, specielt ved tilbudsafgivelse på tværs af grænserne, med hensyn til de certifikater og erklæringer, medlemsstaterne kan forlange¹⁹.

Bestemmelserne om offentlige e-indkøb i forslaget vedrørende forsyningssektoren²⁰ svarer i alt væsentligt til bestemmelserne vedrørende den traditionelle sektor. I forslaget vedrørende koncessionskontrakter²¹ stilles der også krav om elektroniske kommunikationsmidler, og overgangsperioden er fem år i stedet for to. Hvis Kommissionens forslag vedtages inden udgangen af 2012 (frist godkendt på Det Europæiske Råds uformelle møde den 30. januar 2012), vil det store flertal af de udbudsprocedurer, som forslagene dækker, i princippet blive gennemført med elektroniske kommunikationsmidler senest medio 2016.

Sidst, men ikke mindst, understøtter forslagene udveksling af oplysninger og bedste praksis samt øget samarbejde ved anvendelse af informationssystemet for det indre marked (IMI), en sikker onlineapplikation, der giver de kompetente myndigheder i Det Europæiske

¹⁷ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlige indkøb (KOM(2011) 896 endelig).

¹⁸ TED (Tenders Electronic Daily) er onlineudgaven af "supplementet til Den Europæiske Unions Tidende" om offentlige kontrakter i EU.

¹⁹ Yderligere oplysninger om e-Certis findes på webstedet Europa: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/e-certis/index_en.htm.

²⁰ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (KOM(2011) 895 endelig).

²¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tildeling af koncessionskontrakter (KOM(2011) 897 endelig).

Økonomiske Samarbejdsområde mulighed for hurtigt og nemt at kommunikere med de tilsvarende myndigheder i udlandet. I fremtiden vil man eventuelt kunne undersøge synergieffekterne mellem IMI-applikationen og e-Certis.

Implementeringen af e-indkøb skal ske gradvist for at give alle berørte parter tid til at tage de operationelle udfordringer op, samtidig med at man sikrer et stadigt hurtigere forandringstempo, og at alle medlemsstater stort set følger samme tidsplan. Formålet er at undgå, at der i en længere periode vil være både elektroniske og papirbaserede procedurer, hvilket i høj grad øger omkostningerne for både ordregivende myndigheder og økonomiske aktører. Kommissionen henstiller indtrængende til medlemsstaterne at igangsætte det nødvendige forberedende arbejde snarest muligt for at sikre rettidig efterlevelse af disse bestemmelser. Kommissionen vil overvåge medlemsstaternes fremskridt på dette område og offentliggøre en rapport herom, jf. punkt 3.5.

I Kommissionens forslag tilskyndes der til, at e-indkøbssystemer gøres interoperable, og de indeholder bestemmelser, der skal sikre, at leverandører ikke støder på tekniske hindringer, når de afgiver tilbud i forskellige systemer. Med henblik herpå giver forslagene Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter på en række specifikke områder for at gøre anvendelsen af specifikke tekniske standarder obligatorisk. Disse standarder vil eventuelt kunne bygge på det arbejde, der er udført i de relevante standardiseringsorganer, og på anbefalingerne fra ekspertgruppen vedrørende e-udbud (jf. punkt 3.2). I forbindelse med den digitale dagsorden for Europa udarbejdes der desuden i øjeblikket retningslinjer om anvendelsen af standarder ved køb af it-systemer²².

De lovgivningsmæssige forslag stiller ikke krav om anvendelse af elektroniske signaturer (e-signaturer), men de tilsigter at forbedre balancen mellem målene om fleksibilitet for de offentlige myndigheder, som ønsker at anvende dette værktøj, og bedre grænseoverskridende interoperabilitet for e-signaturløsninger. Hvis de offentlige myndigheder kræver anvendelse af en avanceret e-signatur som defineret i direktiv 1999/93/EF om e-signaturer, skal de acceptere signaturer, som er baseret på et kvalificeret certifikat, der er anført på positivlisten i overensstemmelse med Kommissionens beslutning 2009/767/EF. I forslaget benytter man sig således af den tilgang, der er udviklet i forbindelse med servicedirektivet.

Kommissionen er 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.

NØGLEAKTIONER:

- 1) Europa-Parlamentet og Rådet skal lægge sig fast på **nye rammebestemmelser, der kræver fuld overgang til elektroniske offentlige indkøb**. Frist: vedtagelse senest ved udgangen af 2012.
- 2) Hvis det er nødvendigt, skal Europa-Kommissionen **harmonisere de tekniske krav** ved hjælp af delegerede retsakter. Frist: efter vedtagelsen af nye direktiver.
- 3) Europa-Kommissionen skal foreslå **nye rammebestemmelser for elektronisk identifikation, autentificering og signaturer**. Frist: senest i andet kvartal af 2012.

²² Initiativ som led i den digitale dagsorden for Europa: en vejledning om sammenhængen mellem it-standardisering og offentlige indkøb.

3.2. Fremme af praktiske løsninger baseret på bedste praksis

De nye lovgivningsmæssige forslag er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning for en vellykket implementering af offentlige e-indkøb i EU. Herudover er det nødvendigt med en række ikkelovgivningsmæssige ledsageforanstaltninger for at støtte medlemsstaterne under overgangen til fuldt elektroniske offentlige indkøb og løse visse praktiske problemer, der i øjeblikket hæmmer indførelsen af e-indkøb.

It-teknologien er nu moden til at understøtte en ny generation af e-indkøbssystemer. De nye modeller, der allerede anvendes i den private sektor, stilles efterhånden til rådighed for offentlige købere og giver dem mulighed for at forenkle og effektivisere indkøbsprocessen uden at tilsidesætte de offentlige interesser, som indkøbene skal opfylde, f.eks. gennemsigtighed, konkurrence, inddragelse af SMV'er, tilbudsgivere fra andre lande mv.

Kommissionen, der erkender dette potentiale, har baseret sine lovgivningsmæssige forslag på princippet om forenkling, som også bør prioriteres, når det drejer sig om den praktiske implementering af e-indkøbsløsninger. Sådanne løsninger bør tilsigte en optimal balance mellem ydeevne, omkostningseffektivitet og tilgængelighed og skal selvfølgelig samtidig overholde EU-rettens krav. Disse systemer bør udformes således, at de fuldt ud sikrer SMV'ernes deltagelse i udbudsmarkedet i overensstemmelse med "Small Business Act" for Europa og "tænk småt først"-princippet. Et særligt mål bør være at gøre fasen med elektronisk afgivelse af tilbud så tilgængelig som mulig ved at fjerne de barrierer, der ofte afholder nyttilkomne fra at give sig i kast med de besværlige registrerings- eller autentificeringsprocedurer, som nogle platforme indebærer, og som i nogle tilfælde kræver anvendelse af værktøjer og aktiver, som kun findes i det pågældende land.

For at tage disse udfordringer op har Kommissionen oprettet en ekspertgruppe vedrørende e-udbud (e-TEG), der har til opgave at opstille en plan for offentlige e-indkøb i fasen før tildeling, som kan danne grundlag for udviklingen af optimale løsninger. Målet er at fremme løsninger, der skaber den bedst mulige balance mellem anvendelighed og andre kriterier som f.eks. sikkerhed. En af e-TEG's væsentlige opgaver er at udforme en effektiv model for elektronisk afgivelse af tilbud, da dette i øjeblikket er den snævraste flaskehals for så vidt angår en bredere implementering af offentlige e-indkøb. e-TEG vil benytte sig af det igangværende standardiseringsarbejde såsom det, der udføres af Den Europæiske Standardiseringsorganisation CEN i BII-workshoppen (vedrørende Business Interoperability Interfaces).

Ved at anvende denne plan som referencemodel vil e-TEG også fremsætte anbefalinger vedrørende aktioner, som EU's institutioner og medlemsstater 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 alligevel giver medlemsstaterne den nødvendige frihed til at udforme løsninger, der bedst opfylder deres nationale behov, og som kan integreres i eksisterende platforme.

Sideløbende hermed 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. Resultaterne af dette arbejde vil blive anvendt til at fremme konvergens hen imod og indførelse af sådan god praksis i medlemsstater og offentlige myndigheder, der investerer i e-indkøbsinfrastruktur.

NØGLEAKTIONER:

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

3.3. Understøttelse af ibrugtagning af e-indkøbsinfrastruktur

Kommissionen har ansporet til implementering af grænseoverskridende e-indkøbsløsninger gennem PEPPOL (Pan-European Public Procurement OnLine)²³, et pilotprojekt, som til dels finansieres over programmet for konkurrenceevne og innovation (CIP). PEPPOL-projektet stiller ikke nogen e-indkøbsplatform til rådighed, men leverer de "interoperabilitetsbroer", der er nødvendige for opkoblingen til de platforme, der allerede findes i medlemsstaterne. Projektet afsluttes medio 2012, og Kommissionen agter at støtte en række interoperable PEPPOL-løsningers bæredygtighed. Desuden pågår der i øjeblikket en ny CIP-indkaldelse af forslag med henblik på at udvikle et omfattende, sammenhængende og genanvendeligt sæt byggesten til offentlige tjenester ved at samle og færdiggøre det arbejde, der er udført i forbindelse med fem igangværende CIP-pilotprojekter (herunder PEPPOL)²⁴.

Som led i den flerårige finansielle ramme har Kommissionen foreslået at lancere programmet for Connecting Europe-faciliteten (CEF)²⁵. Målet med CEF vil være at understøtte investeringer i ibrugtagning af den infrastruktur, der er nødvendig for at muliggøre levering af offentlige tjenester på tværs af grænserne (dvs. grundlæggende digitaltjenesteinfrastrukturer i almen interesse). Det foreslåede budget til disse infrastrukturer er ca. 2 mia. EUR, og offentlige e-indkøb er en af de påtænkte nøgletjenester. Det anslås, at de projekter, der finansieres over CEF, vil kunne tages i brug i 2014-2015.

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.

NØGLEAKTIONER:

- 6) Europa-Kommissionen skal **understøtte bæredygtigheden i PEPPOL-komponenterne** fra og med medio 2012.
- 7) Europa-Kommissionen skal **finansiere og understøtte udviklingen af e-indkøbsinfrastruktur** i hele Europa via **Connecting Europe-faciliteten (CEF)**. Europa-Kommissionen skal **lancere projekter fra og med 2014-2015**.
- 8) Europa-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.

²³ <http://www.peppol.eu/>.

²⁴ Jf. http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/projects/index_en.htm.

²⁵ Der blev fremsat forslag om CEF i 2011 som det fælles finansieringsinstrument for transeuropæiske net. Jf. Kommissionens meddelelse om en vækstpakke for integration af Europas infrastrukturanlæg (KOM(2011) 676). Jf. også forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten (KOM(2011) 665).

3.4. Formidlingsstrategi

For at overvinde den inerti, som visse berørte parter udviser (jf. afsnit 3 ovenfor), vil Kommissionen indføre en omfattende formidlingsstrategi med det formål at informere ordregivende myndigheder og leverandører om fordelene ved offentlige e-indkøb, og om, hvordan disse kan udnyttes fuldt ud. Strategien skal baseres på bl.a. følgende værktøjer:

- "Europe Enterprise"-netværket for at yde europæiske SMV'er målrettet rådgivning om de muligheder, det offentlige e-udbudsmarked giver dem for at afgive tilbud i hele Europa.
- For at sikre, at lokale og regionale myndigheder bliver gjort opmærksom på, hvilke fordele offentlige e-indkøb kan give dem, samt hvad der er god praksis inden for offentlige e-indkøb, vil Kommissionen udnytte de muligheder for netværkssamarbejde, der tilbydes i forbindelse med de årlige "OPEN DAYS – europæiske uger for regioner og byer" samt netværksprogrammerne (Urbact/Interreg) og andre værktøjer for god praksis.

Kommissionen agter også at arrangere en årlig konference på højt plan om offentlige e-indkøb, som skal samle en lang række berørte parter til at drøfte den nyeste udvikling inden for offentlige e-indkøb. Den første årlige konference finder sted medio 2012.

NØGLEAKTIONER:

- 9) Europa-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) Europa-Kommissionen skal arrangere en **årlig konference om offentlige e-indkøb, første gang medio 2012.**

3.5. Overvågning af indførelsen af og fordelene ved offentlige e-indkøb

En af forudsætningerne for, at EU's og medlemsstaternes beslutningstagere kan ledsage og styre indførelsen af offentlige e-indkøb, er, at de har mulighed for at følge udviklingen og måle virkningerne af forandringen. EU's, de nationale og de lokale beslutningstagere har en fælles interesse i at råde over pålidelige og sammenlignelige oplysninger for at kunne optimere overgangen fra traditionelle til elektroniske procedurer. Der er således behov for at udvikle en række indikatorer, der kan give et fuldstændigt billede af både indførelsen af offentlige e-indkøb og de effektivitetsgevinster, de medfører.

For at opfylde dette vigtige krav har Kommissionen indledt en undersøgelse, der har til formål at udvikle EU-dækkende indikatorer for offentlige e-indkøb. Projektet vil gøre status over de fremskridt, der er gjort, og lægge det begrebsmæssige fundament til en fremtidig ordning for rapportering om anvendelsen af offentlige e-indkøb og de økonomiske virkninger heraf i hele EU. Denne rapporteringsordning vil afhænge af, om e-indkøbsplatformene kan generere homogene indikatorer, når overgangen til offentlige e-indkøb er tilendebragt. Disse data kan derefter indsamles og behandles på forskellige niveauer for at opnå det krævede oplysningsniveau om alle udbud i EU i næsten realtid.

For at tilskynde til kontinuerlig fremgang hen imod målet om fuldt elektroniske offentlige indkøb i EU har Kommissionen til hensigt at overvåge indførelsen af offentlige e-indkøb og de økonomiske virkninger heraf nøje og at offentliggøre en rapport om offentlige e-indkøb

senest medio 2013. I denne rapport skal både de fremskridt, der er gjort, og eventuelle uløste problemer kortlægges, og der skal fremsættes anbefalinger med hensyn til, hvilke yderligere skridt der skal tages. Rapporten vil også trække på de indikatorer, der udvikles i forbindelse med ovennævnte undersøgelse.

NØGLEAKTIONER:

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

4. KOMMISSIONEN GÅR FORAN MED ET GODT EKSEMPEL

Som stor køber erkender Europa-Kommissionen sit ansvar for at få den bedste kvalitet for pengene og sikre, at dens udbudsprocedurer er så effektive som muligt. Dette indebærer også udnyttelse af det potentiale, der er forbundet med offentlige e-indkøb.

Både den digitale dagsorden for Europa²⁶ og handlingsplanen for e-forvaltning fra 2010²⁷ forpligtede Europa-Kommissionen til at gennemføre "en ambitiøs handlingsplan for e-Kommissionen i perioden 2011-2015, der omfatter fuldt elektroniske offentlige indkøb, en strategi for den offentlige sektors informationer og en politik for åbenhed i forvaltningen". Kommissionen forventer at kunne vedtage handlingsplanen for e-Kommissionen senest ved udgangen af andet halvår af 2012.

Kommissionen gennemfører allerede nu pilotprojekter i faserne før og efter tildeling som f.eks. projekterne e-Tendering²⁸ og e-PRIOR²⁹. Disse projekter vil blive integreret i en helhedsløsning, der skal omfatte alle faser af indkøbsprocessen. Takket være e-PRIOR-projektet (der gennemføres under ISA-programmet³⁰) har e-fakturering været anvendt i Kommissionens Generaldirektorat for Informationsteknologi (DIGIT) siden 2009, hvor det sammenlignet med traditionel, papirbaseret fakturering er forbundet med betydelige fordele som f.eks. data af bedre kvalitet, kortere behandlingstid og intet behov for indlæsning af data eller scanning af bilag, hvilket i høj grad reducerer de menneskelige fejl. Siden begyndelsen af 2012 er e-fakturering desuden blevet obligatorisk (og andre e-indkøbsprocedurer bliver det gradvist) for andre generaldirektorater i Kommissionen og i europæiske agenturer, der anvender DIGIT's rammekontrakter.

I næste etape af udviklingen vil der blive sat fokus på indførelse af et system til elektronisk afgivelse af tilbud, som formentlig er den del af fasen før tildeling, der volder de største vanskeligheder. Det er planen, at der inden udgangen af 2012 skal foretages en feasibilityundersøgelse med en efterfølgende pilotimplementering af denne fase for elektronisk afgivelse af tilbud. Det er meningen, at systemet skal være fuldt interoperabelt med den infrastruktur, der er udviklet i forbindelse med PEPPOL-projektet. Softwaren er og vil desuden fortsat være til rådighed for eksterne brugere og udviklere som open source.

²⁶ KOM(2010) 245 af 19. maj 2010.

²⁷ KOM(2010) 743 af 15. december 2010.

²⁸ <https://etendering.ted.europa.eu/>.

²⁹ e-PRIOR er en løsning udviklet internt i Europa-Kommissionen. Den er stillet til rådighed for eksterne brugere som en open source-løsning ("Open e-PRIOR"). Se <https://joinup.ec.europa.eu/software/openeprior/description>.

³⁰ <http://ec.europa.eu/isa/>.

Ordregivende myndigheder i en række lande, f.eks. Grækenland, Norge og Portugal, afprøver i øjeblikket Open e-PRIOR eller overvejer at implementere det.

Europa-Kommissionen har til hensigt at afslutte overgangen til et fuldt elektronisk offentligt indkøbssystem, omfattende både faserne før og efter tildeling, senest i slutningen af juni 2015 – og dermed opfylde sine forpligtelser i henhold til den digitale dagsorden for Europa og handlingsplanen for e-forvaltning. Kommissionens højtstående it-udvalg besluttede i december 2011 at igangsætte det nødvendige forberedende arbejde. Europa-Kommissionen vil også arbejde tæt sammen med andre EU-institutioner, -organer og -agenturer for at bistå dem med en eventuel integration af e-indkøbsløsninger i deres eksisterende udbudsprocedurer.

NØGLEAKTIONER:

- 13) **Europa-Kommissionen skal implementere fuldt elektroniske offentlige indkøb senest medio 2015** (et år før medlemsstaternes frist)
- 14) **Europa-Kommissionen skal stille sine e-indkøbsløsninger til rådighed** for medlemsstater, der opbygger en infrastruktur, for at reducere deres investeringsudgifter.

5. DEN INTERNATIONALE DIMENSION OF OFFENTLIGE E-INDKØB

Den nuværende udgave af WTO-aftalen om offentlige indkøb (GPA - Government Procurement Agreement) indeholder kun meget begrænsede bestemmelser om offentlige e-indkøb og stipulerer blot, at parterne jævnlige skal rådføre sig med hinanden om udviklingen på dette område. Den for nyligt vedtagne udgave af GPA-aftalen er banebrydende, idet den anerkender betydningen af at anvende og tilskynde til anvendelse af elektroniske midler i forbindelse med offentlige indkøb, samtidig med at kontrakter, der tildeles elektronisk, nu udtrykkeligt er omfattet af aftalen. Der er fastsat generelle principper for anvendelse af elektroniske midler, og der gælder specifikke regler for bl.a. elektronisk offentliggørelse af udbudsbekendtgørelser og anvendelse af elektroniske auktioner. Ud over disse retlige bestemmelser vil det være meget vigtigt, at landene rådfører sig uformelt med hinanden om anvendelsen af e-indkøbssystemer for at undgå nye hindringer for grænseoverskridende kontrakter. Hvis alle anvender de samme internationale standarder af høj kvalitet, skulle det være muligt at opnå den nødvendige åbenhed og interoperabilitet.

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, specielt blandt dem, der har undertegnet WTO-aftalen om offentlige indkøb. Europa-Kommissionen vil derfor bestrebe sig på at deltage mere i relevante internationale standardiseringsfora og mere systematisk at inddrage offentlige e-indkøb i bilaterale dialoger på reguleringsområdet med Kommissionens vigtigste handelspartnere.

NØGLEAKTIONER:

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

6. KONKLUSION

Overgangen til fuldt elektroniske offentlige indkøb er ikke primært en teknisk eller teknologisk udfordring. Det er først og fremmest en økonomisk og politisk udfordring, der ikke kan tages op uden et kraftigt engagement på højeste politiske plan. Kommissionen opfordrer derfor medlemsstaterne og Europa-Parlamentet til at sende et klart politisk signal om deres vilje til at tage denne udfordring op, særlig ved at vedtage den reviderede lovgivningspakke om offentlige indkøb inden udgangen af året, således at overgangen til fuldt elektroniske offentlige indkøb i EU kan være vel tilendebragt senest medio 2016.