



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 29.12.2004
KOM(2004) 841 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

**Handlingsplan för genomförandet av den rättsliga ramen för elektronisk offentlig
upphandling**

{SEK(2004)1639}

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

**Handlingsplan för genomförandet av den rättsliga ramen för elektronisk offentlig
upphandling**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Mål och åtgärder	3
2.1.	Säkerställa att den inre marknaden fungerar väl vid elektronisk offentlig upphandling	3
2.2.	Åstadkomma större effektivitet vid upphandling och förbättra såväl styrelseformer som konkurrens	8
2.3.	Arbete för internationella regler för elektronisk offentlig upphandling.....	10
3.	Genomförandet av handlingsplanen för elektronisk upphandling och övervakningen av området.....	11

1. INLEDNING

I detta meddelande föreslås en handlingsplan för genomförandet av den nya rättsliga ramen för elektronisk offentlig upphandling som antogs i april 2004 som en del av lagstiftningspaketet med upphandlingsdirektiv, 2004/18/EG och 2004/17/EG. Genom dessa direktiv tillhandahålls en sammanhängande ram för elektronisk upphandling så att den kan utföras på ett öppet, tydligt och icke-diskriminerande sätt, samtidigt som såväl regler för elektronisk upphandling som villkor för modern upphandlingsteknik baserad på elektroniska kommunikationsmedel fastställs.

Om elektronisk upphandling blir allmänt spridd kan det allmänna spara upp till 5 % på utgifter och upp till 50-80 % på transaktionskostnaderna för både inköpare och leverantörer. Även om det är svårt att kostnadsberäkna konkurrens- och effektivitetsvinster för EU som helhet, kan större konkurrens och effektivitet på de offentliga upphandlingsmarknaderna både direkt och indirekt påverka ekonomin som helhet och spela en viktig roll för hur väl vi uppnår Lissabonmålen.

Om införandet av elektronisk upphandling skedde på ett olämpligt sätt skulle det dock innebära stora risker för en fragmentering av marknaden. De rättsliga, tekniska och organisationsmässiga hinder som skulle kunna uppstå som ett resultat av elektronisk upphandling är en av de största utmaningarna för beslutsfattarna.

De samråd som kommissionen genomfört som en del av konsekvensanalysen¹ bekräftar behovet av en handlingsplan. Medlemsstater, kandidatländer och företag är redo att delta. Kommissionen vill bygga vidare på tidigare ansträngningar för att modernisera de europeiska marknaderna för offentlig upphandling och göra dessa öppnare och mer konkurrenskraftiga och föreslår därför åtgärder med inriktning på att

- *säkerställa att den inre marknaden fungerar väl när offentlig upphandling sker elektroniskt,*
- *åstadkomma större effektivitet vid upphandling och förbättra styrformerna,*
- *arbeta för internationella regler för elektronisk offentlig upphandling.*

2. MÅL OCH ÅTGÄRDER

2.1. Säkerställa att den inre marknaden fungerar väl vid elektronisk offentlig upphandling

2.1.1. Genomföra den rättsliga ramen korrekt och i tid

Medlemsstaterna skall ha genomfört den nya rättsliga ramen senast den 31 januari 2006, men det kan inte uteslutas att detta mål inte kommer att uppnås. Att de nya bestämmelserna om elektronisk upphandling antas snabbt är viktigt om man vill undvika hinder för och snedvridning av konkurrensen. Det är också mycket viktigt om man vill se till att de

¹ SEK (2004)1639, *Extended Impact Assessment for an Action Plan on electronic public procurement*, kommissionens arbetsdokument.

ekonomiska aktörerna snabbt börjar utveckla och effektivt använda elektronisk upphandling. Medlemsstaterna bör göra sitt yttersta för att följa direktivets tidsfrist.

En felaktig eller avvikande tolkning av de nya reglerna kan skapa hinder för gränsöverskridande handel och i slutändan leda till en fragmentering av marknaden. Kommissionen kommer att följa genomförandet på nära håll och uppmuntra lämpligt utbyte med medlemsstaterna vid utarbetandet av genomförandebestämmelserna, så att förståelsen av den rättsliga ramen underlättas. Den kommer att ge ut ett tolkningsdokument om de rättsliga kraven för elektronisk upphandling. Samtidigt kommer demonstrationsprogram som simulerar den nya elektroniska omgivningen att finnas tillgängliga som stöd för förvaltningar och företag under inlärningsperioden.

- **Första kvartalet 2005** Kommissionen ger ut ett tolkningsdokument rörande de nya reglerna om elektronisk offentlig upphandling
- **Första kvartalet 2005** Kommissionen tillgängliggör demonstrationsprogram på nätet, så att upphandlande myndigheter och ekonomiska aktörer kan bekanta sig med de nya bestämmelserna och verktygen för elektronisk upphandling
- **2005** Kommissionen tillhandahåller lämplig hjälp till medlemsstaterna när dessa skall införliva de nya rättsliga bestämmelserna

2.1.2. *Komplettera den rättsliga ramen med lämpliga grundläggande verktyg*

Av alla meddelanden som sänts för publicering på TED² är 90 % fortfarande i pappersform. De standardformulär som fastställs i direktiv 2001/78/EG har något förbättrat situationen. Behandlingen av dem är dock fortfarande förenad med höga kostnader, försenar publiceringen och ökar riskerna för misstag.

Ett helt elektroniskt anmälningssystem föreskrivs inte i de nya direktiven; detta skulle inte vara genomförbart på kort sikt med tanke på hur olika långt man kommit i medlemsstaterna när det gäller utveckling och användning av elektroniska hjälpmedel. Istället skall systemet införas successivt. Kommissionen kommer tidigt under 2005 att anta en förordning om standardformulär där man justerat de befintliga formerna för element som införs genom de nya direktiven, t.ex. e-auktioner, dynamiska inköpssystem och köparprofiler. I slutet av 2006 kommer kommissionen att lägga fram förslag om en ny generation av strukturerade elektroniska standardformulär, som möjliggör elektronisk insamling, bearbetning och spridning av alla upphandlingsmeddelanden som direktiven omfattar. Dessa nya formulär bör underlätta automatisk produktion av sammanfattningar på alla officiella EU-språk, och bör gå att enkelt integrera i alla operationella elektroniska upphandlingssystem. Man bör också överväga att upprätta en elektronisk katalog över offentliga upphandlare i EU.

Enligt de nya direktiven blir det obligatoriskt att använda en gemensam upphandlingsordlista (*Common Procurement Vocabulary*, CPV), som infördes genom förordning 2195/2002/EG. Genom elektronisk offentlig upphandling skapas nya användningsmöjligheter för CPV, t.ex. strukturering och analys av upphandlingsutgifter eller sammanställning av statistik. En översyn av CPV är på gång med syftet att anpassa den till en helt elektronisk miljö. För detta ändamål har en undersökning inletts, som medlemsstater och berörda parter kommer att inbjudas att bidra aktivt till. Om undersökningen kan avslutas framgångsrikt bör resultatet bli

² *Tenders Electronic Daily*, EU:s officiella webbplats, där alla meddelanden som omfattas av upphandlingsdirektiven publiceras.

en internationell klassificeringsmodell för offentliga upphandlingskontrakt vilken är av världsklass.

- **Början av 2005** Kommissionen antar nya standardformulär där nya förfaranden och användningen av elektroniska kommunikationsmedel beaktas
- **Före början av 2006** Kommissionen lägger fram förslag till en översyn av den gemensamma upphandlingsordlistan på grundval av resultaten av den undersökning som pågår just nu
- **Före slutet av 2006** Kommissionen lägger fram ett utkast till ett helt elektroniskt system för insamling och publicering av upphandlingsmeddelanden på TED
- **Före slutet av 2007** Medlemsstaterna genomför helt elektroniska system på nationell nivå, även lämpliga verktyg för automatiserad insamling och publicering i TED

2.1.3. *Avlägsna/förebygga hinder för elektroniska offentliga upphandlingsförfaranden*

De hinder som företag fruktar mest i samband med gränsöverskridande upphandling är dels olämpligt utformade upphandlingssystem, dels inkompatibla IT-standarder. Olikheter och inkompatibilitet mellan olika tekniska lösningar kan leda till att leverantörerna inte får tillgång till de elektroniska upphandlingssystemen eller avskräcks från att delta på grund av fler svårigheter eller ökade kostnader. Hindren kan vara av såväl funktionell som teknisk natur.

När medlemsstaterna flyttar upphandlingen till ut på nätet bör de under alla etapper ha i åtanke att kommunikationsmedel och verktyg som används i elektronisk offentlig upphandling skall vara icke-diskriminerande, allmänt tillgängliga och driftskompatibla, samt att de absolut inte får begränsa de ekonomiska aktörernas tillgång till upphandlingsförfarandet.

För att förhindra uppkomsten av elektroniska hinder bör medlemstaterna använda resultaten av den analys av kommissionens funktionskrav som utförts inom IDA³ när de utarbetar lagstiftning och utformar elektroniska upphandlingssystem. Resultaten av projektet kommer att valideras av kommissionen och medlemsstaterna mot bakgrund av det tolkningsdokument som kommissionen skall ge ut under 2005.

För att bygga upp förtroendet för elektronisk upphandling bör man främja utvecklingen av systemen för överensstämmelsekontroll. Kommissionen rekommenderar starkt att medlemsstaterna i enlighet med direktiven inför eller bibehåller system för frivillig ackreditering för att försäkra sig om att de elektroniska upphandlingssystemen följer kraven i direktiven. Ett EU-system som skulle bygga på och integrera de nationella systemen skulle vara önskvärt och ge möjlighet att säkerställa att den inre marknaden fungerar. Kommissionen och medlemsstaterna bör göra en genomförbarhetsstudie för att undersöka utvecklingen av ett sådant *TRUST*-system (*Transparent Reliable Unhindered Secure Tendering*) som baseras på funktionskraven.

En del övergripande problem hotar också att få negativa effekter för den inre marknaden och inledningsfasen av elektronisk upphandling. Svårigheter skulle kunna tänkas dyka upp när det gäller användningen av avancerade elektroniska signaturer, i synnerhet signaturer som baseras på ett kvalificerat certifikat och genereras fram genom en säker anordning för skapande av signaturer (hädanefter kallade ”kvalificerade signaturer”).

³ *Interchange of Data between Administrations*, program för informationsutbyte mellan förvaltningar.

I de nya direktiven anges inte vilken typ av elektronisk signatur som bör användas vid elektronisk upphandling. Det betyder att medlemsstaterna – som har olika rättsliga begrepp för signatur – får välja vilken nivå de vill kräva i enlighet med direktivet 1999/93/EG om elektroniska signaturer. Alla offentliga upphandlare inom EU måste dock enligt direktiven faktiskt erkänna, ta emot och behandla inlämnade bud, om så krävs med en kvalificerad signatur och tillhörande certifikat, oavsett varifrån de kommer inom EU eller vilka tekniska egenskaper de har, och till och med när de innehåller dokument av olika ursprung (d.v.s. från ett leverantörskonsortium) och eventuellt har signaturer på olika nivåer från olika källor (d.v.s. från olika nationella myndigheter).

Detta betyder att elektronisk upphandling är den första sektor där företagen använder kvalificerade signaturer i transaktioner med offentliga myndigheter i en medlemsstat som inte är deras hemland. De stora skillnader som finns mellan kraven på kvalificerade signaturer mellan en del medlemsstater bör därför få stor uppmärksamhet. De driftskompatibilitetsproblem som uppstår trots befintliga standarder⁴, och avsaknaden av en mogen europeisk marknad för denna typ av signaturer utgör ett verkligt och möjligen beständigt hinder för gränsöverskridande elektronisk upphandling⁵.

Ett projekt kallat Bridge/Gateway CA inleddes inom IDA-programmet 2002 för att behandla frågan om erkännande och förtroende för elektroniska certifikat som utfärdas av olika certifieringsmyndigheter (*Certification Authorities*, CA) inom ramen för utbyte av säkra e-brev och signaturer mellan olika nationella förvaltningar. Resultaten av pilotundersökningen Bridge/Gateway CA, inklusive rekommendationer rörande tekniska, organisationsmässiga och operationella aspekter på sådana driftssystem, bör vara tillgängliga vid mitten av 2005. Även om man därmed löser vissa frågor som rör elektronisk upphandling, skulle det dock inte räcka för att man skall kunna lösa de ovan beskrivna problemen innan tidsfristen löper ut 2006. På grundval av de ansträngningar som görs för närvarande bör medlemsstaterna och kommissionen lyssna till vad industrin har att säga och tillsammans arbeta på ett driftsinriktat projekt för att snabbt finna en lösning baserad på principen om ömsesidigt erkännande. På detta stadium skulle kommissionen ställa sig positiv till en lösning för att testa och främja lösningar som möjliggör gränsöverskridande användning av kvalificerade signaturer. Lösningarna som kommer fram bör gå lätt att sprida allmänt, också till andra verksamhetsområden. Under tiden rekommenderar kommissionen att medlemsstaterna undersöker vilka lämpliga övergångsåtgärder som står till buds, t.ex. bekräftelse i pappersform för anbudsgivare vilkas elektroniska signatur inte överensstämmer med den som krävs.

Bristen på allmänt spridda och driftskompatibla verktyg för elektronisk beställning och fakturering på den inre marknaden hindrar också leverantörerna från att delta på lika villkor i gränsöverskridande upphandling. För närvarande används dessa typer av transaktioner föga i praktiken och då endast på frivillig basis. Kommissionen kommer att fortsätta övervaka situationen samtidigt som lösningar söks inom ramen för EU:s arbete med standardisering.

- **2005** Medlemsstaterna och kommissionen skall testa, finjustera och validera resultaten av IDA:s allmänna funktionskrav för elektroniska upphandlingssystem, på grundval av

⁴ Enligt direktiv 1999/93/EG har tekniska standarder spridits inom ETSI, ESI och e-Sign Workshop hos CEN/ISSS.

⁵ För en ingående analys se ”*The legal and market aspects of electronic signatures*”, undersökning för Europeiska kommissionens räkning, tvärvetenskapligt centrum för rätts- och informationsteknik, (*Interdisciplinary Centre for Law and Information Technology*), CUL, Leuven, oktober 2003.

2004 års IDA-undersökning om allmänna funktionskrav

- **Början av 2006** Medlemsstaterna gör en översyn av huruvida alla operationella elektroniska upphandlingssystem har anpassats till direktivens krav
- **Senast i mitten av 2005** Medlemsstaterna inför nationella ackrediteringssystem för kontroll av de elektroniska upphandlingssystemens överensstämmelse med den rättsliga ramen
- **Senast i slutet av 2005** Medlemsstaterna och kommissionen överväger genom en genomförbarhetsstudie om de skall införa ett EU-system för kontroll av överensstämmelse
- **2005-2006** Kommissionen föreslår en åtgärd inom IDABC-programmet för att hjälpa medlemsstaterna att samordna genomförandet av användningen av avancerade kvalificerade signaturer för att lösa problem med driftskompatibilitet⁶
- **Senast den 31 januari 2006** Medlemsstaterna tillämpar driftskompatibla kvalificerade elektroniska signaturer om sådana krävs i nationell lagstiftning

2.1.4. Upptäcka och behandla driftskompatibilitetsproblem under en längre tid

Mot bakgrund av ovanstående framgår det klart att driftskompatibilitetsproblem kvarstår eller fortfarande kan uppstå. En del av dem har redan upptäckts och lämpliga åtgärder har inletts; andra bör upptäckas genom den analys av skillnaderna när det gäller driftskompatibilitetsbehov inom elektronisk upphandling som för närvarande utförs av CEN/ISSS⁷. Driftskompatibilitet bör dock förbli en ständigt aktuell fråga. Med hänsyn till den tekniska och operationella utvecklingen måste man ständigt göra översyner av och förbättra befintliga system i alla stadier av upphandlingscykeln. Utvecklingen av standarderna på området drivs framåt av marknaden. Man bör också beakta relevanta bidrag från projekt inom forskning och teknisk utveckling när det gäller e-förvaltning. Regeringarna måste följa med och arbeta på driftskompatibla lösningar genom dialog mellan de olika berörda parterna, antingen på nationell nivå eller på EU-nivå, och följa utvecklingen inom elektronisk handel mellan företag (B2B) för att undvika att slå in en kil mellan de privata och offentliga upphandlingsmarknaderna.

Kommissionen kommer att fortsätta övervaka situationen när det gäller driftskompatibilitetsproblem på den inre marknaden och inom internationell handel, och kommer eventuellt att överväga att utfärda standardiseringsmandat. Det skulle vara önskvärt att det arbete som nu pågår i IDA:s workshop om elektronisk upphandling kunde fortsätta och att det gick att fortsätta övervaka utvecklingen för att utbyta information om specifikationer och goda lösningar.

- **Senast det första kvartalet 2005** CEN/ISSS avslutar analysen av skillnaderna i driftskompatibilitetsbehov för effektiv elektronisk offentlig upphandling
- **2005-2007** Kommissionen föreslår att verksamheten rörande elektronisk offentlig upphandling skall fortsätta inom IDABC-programmet för utbyte och diskussion rörande driftskompatibilitetsfrågor och övervakning av medlemsstaternas utveckling.
- **2005-2007** Kommissionen och medlemsstaterna främjar standardiseringsverksamheten på EU-nivå och upprätthåller kontakten med internationella standardiseringsorgan

⁶ Europaparlamentet och rådet antog formellt den 21 april 2004 beslut 2004/387/EG där det nya IDABC-programmet inrättades. På grundval av det som uppnåts i det föregående IDA-programmet är dess ändamål att kartlägga, stödja och främja utvecklingen av driftskompatibla alleuropeiska e-förvaltningstjänster fram till 2005.

⁷ *Centre Européen de Normalisation/Workshop on Information Society Standardisation Systems*

2.2. Åstadkomma större effektivitet vid upphandling och förbättra såväl styrelseformer som konkurrens

2.2.1. Öka effektiviteten hos offentlig upphandling och förbättra styrelseformerna

Att föra över upphandlingen inom den offentliga sektorn till nätet kräver rättsliga, institutionella och organisatoriska förändringar på många nivåer. Medlemsstaterna kommer att vara tvungna att bestämma vilken typ av upphandling som skall datoriseras och i vilken omfattning, vilken politik som skall genomföras, vilka system och verktyg som skall användas samt på vilken nivå i förvaltningarna det hela skall skötas. Risken för misslyckande är ganska stor. Det är därför mycket viktigt att planera och övervaka dessa insatser.

Om större effektivitet kommer att kunna uppnås beror på graden av automatisering inom offentlig upphandling som helhet, även om en etappvis utveckling av elektronisk upphandling troligen ger flest vinster både för offentlig och privat sektor. Kommissionen uppmanar alla medlemsstater att införliva alla aspekter av lagstiftningspaketet i nationell lagstiftning på ett övergripande sätt. Regeringarna bör dock kunna förändra och anpassa genomförandet av de nya elektroniska verktygen och teknikerna under en längre tid. I synnerhet bör de vara uppmärksamma på riskerna för överdriven eller oriktig centralisering av upphandlingarna och olämplig användning av e-auktioner, samt se till att slutna upphandlingssystem (t.ex. ramavtal) inte föredras framför öppna system. Sådan praxis skulle nämligen kunna motverka de vinster som den ökade effektiviteten ger.

För att optimera vinsterna bör medlemsstaterna upprätta nationella planer som skall kompletteras av individuella planer, särskilt inriktade på deras mest inflytelserika upphandlare. Att fastställa enhetliga mål och sätt att åstadkomma en mer allmän spridning av elektronisk upphandling skulle inte vara ändamålsenligt, eftersom villkoren i de olika medlemsstaterna varierar mycket. Kommissionen bör hjälpa medlemsstaterna med detta när så är lämpligt och underlätta spridningen och utbytet av information. Den kommer också att övervaka utvecklingen genom lämpliga indikatorer med hjälp av uppgifter från TED-databasen. Det nätverk för offentlig upphandling som bildades i Köpenhamn i januari 2003 skulle kunna bli ett forum för utbytet mellan medlemsstater.

En ökad effektivitet beror också på automatiseringen av vissa typer av transaktioner såsom fakturor, order och betalningar. Idag, då vi befinner oss på ett tidigt stadium, kommer utvecklingen av dessa troligen att öka, pådrivna av standardiseringen och automatiseringen av finans- och budgetsystemen. Enligt ett mandat från kommissionen har CEN/ISSS bedömt standardernas krav och håller på att slutföra vägledningsmaterial för genomförandet av direktiv 115/EG/2001 om elektroniska fakturor. Dessutom bedriver IDA ett projekt för utveckling av XML-scheman för elektronisk upphandling, inklusive elektronisk fakturering och elektronisk orderbeställning. Målet med insatserna på detta område bör vara att åstadkomma driftskompatibla lösningar.

Nationell politik kan knappast utvecklas med rätt kvalitet utan en ingående bild av upphandlingsmarknaderna. Befintlig statistisk information är för det mesta ofullständig och uppgiftsinsamlingsmekanismerna är dåligt organiserade. Elektronisk upphandling ger en möjlighet att åtgärda denna situation. Kommissionen kommer att mobilisera Rådgivande kommittén för offentlig upphandling (ACPC) och arbetsgruppen om statistisk information för att fullt ut kunna utnyttja införandet av ny teknik för elektronisk upphandling.

- **Senast i slutet av 2005** Alla medlemsstater utarbetar en nationell plan för att införa elektronisk offentlig upphandling, med mätbara prestandamål och där hänsyn tas till

särskilda nationella behov

- **Senast i slutet av 2005** Alla medlemsstater uppmuntrar individuella nationella upphandlare att utarbeta liknande planer och satsa på samordning och övervakning av deras genomförande
- **2005-2006** Kommissionen fortsätter att övervaka arbetet med elektroniska fakturor av CEN/ISSS och föreslår att man skall fortsätta med XML-verksamhet som inlemts 2003-2004 när det gäller elektroniska fakturor och elektronisk orderbeställning inom IDABC
- **I slutet av 2006** Medlemsstaterna upprättar effektiva elektroniska system för insamlingen och behandlingen av statistiska upphandlingsuppgifter

2.2.2. Öka konkurrenskraften på offentliga upphandlingsmarknader över hela EU

Kommissionens Internetsamråd med näringslivet visade att öppenhet är en väsentlig aspekt på datoriseringen av den offentliga upphandlingen, liksom förtroende för rättvisan inom tilldelningsförfarandena. Elektroniska hjälpmedel ger större öppenhet eftersom de möjliggör enkel och omedelbar spridning av information om kontrakten, samtidigt som de minskar möjligheterna och incitamenten till bedrägeri. De kan också förbättra kvaliteten på myndigheternas styrning av upphandling, inklusive övervakning och beslutsfattande. Metoder för spridning av kontraktsrelaterad information kan skilja sig mellan medlemsstaterna, liksom kraven på spårbarhet och revision av elektroniska upphandlingsoperationer. Nätverket för offentlig upphandling skulle kunna spela en aktiv roll genom att utbyta information och metoder rörande dessa frågor. Kommissionen skulle kunna stödja en riktmarkning med målet att jämföra och mäta prestanda.

De flesta företag anser att elektronisk upphandling bör kräva mindre ansträngning än traditionella förfaranden. Nationella administrativa bestämmelser och riktlinjer som reglerar upphandlingsförfaranden har utformats för behandling av upphandling i pappersform. Elektroniska hjälpmedel erbjuder nya möjligheter att rationalisera förfaranden och spara leverantörernas tid och pengar. Hur stor framgången blir beror på i hur stor utsträckning man omvandlar traditionella metoder till fullt utvecklade elektroniska tjänster. Detta kräver nytänkande när det gäller vilka tjänster som erbjuds och ny utformning av de olika processerna.

För att elektronisk upphandling skall bli mer allmänt spridd är det viktigt att man vidtar alla åtgärder för att minska betungande regleringar. Standardisering och omstrukturering av affärsdokument såväl som mer enhetliga upphandlingsdokument bör hjälpa till att automatisera vissa upphandlingsrutiner och ge båda sidor möjlighet att koncentrera sig på de viktigaste aspekterna av upphandlingen.

Ett typiskt exempel på byråkrati rör de otaliga certifikat och affärsdokument som krävs. Dessa finns sällan tillgängliga i elektronisk form. Dessutom behöver de vara användbara och godtagna över gränserna. Kommissionen och medlemsstaterna bör analysera och jämföra resultat som uppnåtts på detta område på nationell nivå inom ramen för Rådgivande kommittén för offentlig upphandling med målet att tidigt under 2006 komma överens om ett antal gemensamma elektroniska certifikat, åtminstone för några av dem som krävs oftast. Elektronisk upphandling skulle vara en utmärkt testbas för utvecklingen av sådana e-förvaltningstjänster. Kommissionen kommer att föreslå medlemsstaterna denna handlingslinje.

Användningen av elektroniska kataloger är en annan stor fråga. Utvecklingen av dessa är viktig särskilt för att små och medelstora företag skall kunna delta i offentlig upphandling.

Nuvarande tillämpningar gör det möjligt för företag att presentera sina produkter och tjänster för upphandlande enheter till rimlig kostnad och med en rimlig tidsåtgång och ansträngning. Brist på enhetliga specifikationer och standarder för elektroniska kataloger betyder att det finns en risk att IT-tillämpningar på marknaden inte uppfyller den offentliga sektorns krav. Arbetet med att utarbeta ramstandarder för katalogisering är på gång i en särskild CEN/ISSS-workshop. På grundval av IDA-projektet om funktionskrav skulle användningen av elektroniska kataloger inom dynamiska upphandlingssystem och ramavtal om elektronisk upphandling kunna studeras och testas mer.

Slutligen förväntar sig företagen att elektronisk upphandling skall öka möjligheterna att ingå kontrakt, underlätta tillgången till marknader i andra länder och göra upphandlingsförfarandena snabbare och billigare. Offentlig e-upphandling utgör en stor potential för små och medelstora företag. För att uppmuntra de små och medelstora företag som är intresserade av offentliga kontrakt har medlemsstaterna allt intresse av att främja standardiserade e-upphandlingssystem som baseras på befintlig och enkel teknik och skräddarsy kontraktsmöjligheter så att små och medelstora företag inte utesluts.

- **Andra halvan av 2005** Kommissionen överväger att föreslå tjänster för elektroniskt tillhandahållande av affärsinformation och certifikat inom offentlig upphandling för genomförande inom IDABC-programmet
- **2005-2006** Medlemsstaterna och kommissionen kommer överens om ett antal gemensamma elektroniska certifikat som ofta krävs för användning inom elektroniska upphandlingsförfaranden
- **2005** Kommissionen föreslår en undersökning av e-kataloger inom dynamiska upphandlingssystem och elektroniska ramavtal med hjälp av arbete som utförts av CEN/ISSS inom IDABC-programmet
- **2005** Nätverket för offentlig upphandling inleder en riktmärkning rörande öppenhet, revision och spårbarhet i elektroniska upphandlingssystem
- **2006** Nätverket för offentlig upphandling organiserar workshopar för att främja utbytet om standardisering av upphandlingsdokument
- **2005-2007** Medlemsstaterna inleder och stöder särskilda informationskampanjer och utbildningsprogram som inriktas på små och medelstora företag på nationell och regional nivå

2.3. Arbete för internationella regler för elektronisk offentlig upphandling

Elektronisk upphandling utvecklas över hela världen, men i befintliga internationella avtal regleras inte dess användning. Rättsliga och tekniska val inom elektroniska upphandlingssystem kan minska upphandlingsmöjligheterna för EU:s företag i tredjeländer och även begränsa den tillgång till EU-marknaden som leverantörer från tredjeländer ges. Kommissionen kommer att övervaka utvecklingen för att försäkra sig om att man vid genomförandet av det nya systemet för upphandling inom EU inte bryter mot unionens internationella skyldigheter, samtidigt som den också tar initiativ till anpassning av internationella regler. Den kommer också att uppmärksamta följa nu aktuella och framtida initiativ till internationell standardisering.

Kommissionen kommer också att överväga eventuella anpassningar som kan visa sig nödvändiga och den elektroniska upphandlingens användbarhet för EU:s instrument för externt bistånd. Den har redan ett nära samarbete med internationella organ som Världsbanken för att försäkra sig om att EU:s leverantörer inte hindras vid upphandlingar som

dessa organ finansierar i tredjeländer. Slutligen kommer den att göra insatser för att dela med sig av EU:s erfarenheter och framgångar till utvecklingsländerna.

- **2005** Kommissionen fortsätter förhandlingarna om översynen av *Government Procurement Agreement* (GPA)
- **2007** Kommissionen tar initiativ i GPA för att gå framåt mot användning av en enhetlig gemensam nomenklatur för klassificering av upphandlingsvaror och upphandlingstjänster
- **2005-2007** Kommissionen främjar verksamheten i och upprätthåller kontakten med internationella organ och forum som sysslar med standardisering för att undvika att det uppstår tekniska driftskompatibilitetshinder på internationell nivå
- **2005-2007** Kommissionen samarbetar med nätverket av banker som finansierar multilateral utveckling (*Multilateral Development Banks* (MDB) *network*) för att kunna samordna tekniskt bistånd till tredjeländer med stöd till omorganisation och datorisering av deras offentliga upphandlingssystem
- **2005** Kommissionen överväger eventuella anpassningar som kan visa sig nödvändiga och den elektroniska upphandlingens användbarhet i samband med EU:s instrument för externt bistånd.

3. GENOMFÖRANDET AV HANDLINGSPLANEN FÖR ELEKTRONISK UPPHANDLING OCH ÖVERVAKNINGEN AV OMRÅDET

På lång sikt kommer datoriseringen av metoderna inom offentlig upphandling att påverka det sätt på vilket nationell offentlig upphandlingspraxis organiseras. Ett framgångsrikt genomförande av elektronisk upphandling kan kräva att man ändrar administrativ praxis, inte bara sådan som är direkt knuten upphandlingsprocessen, utan också indirekt, såsom budgetgranskning. Ju snabbare sådana reformer genomförs, desto bättre är det för EU:s medborgare och företag. Kommissionen anser att handlingsplanen tillhandahåller den bästa möjliga blandningen för att man fullt ut skall kunna utnyttja de potentiella vinsterna med att lägga ut den offentliga upphandlingen på nätet, samtidigt som man minimerar riskerna. Kandidatländerna kommer att vara nära knutna till genomförandet av handlingsplanen.

Kommissionen kommer med hjälp av Rådgivande kommittén för offentlig upphandling att övervaka vilka övergripande framsteg som görs. I slutet av 2007 kommer kommissionen att granska situationen och rapportera vilka resultat som uppnåtts; den kommer om behov finns att när som helst kunna föreslå korrigerande eller kompletterande åtgärder.

LEGISLATIVE FINANCIAL STATEMENT

Policy area(s): Internal Market

Activit(y/ies): IDABC Programme, Standardisation, Publications

TITLE OF ACTION: ACTION PLAN FOR THE IMPLEMENTATION OF THE LEGAL FRAMEWORK FOR ELECTRONIC PUBLIC PROCUREMENT

1. BUDGET LINES

1.1. Budget lines (operational lines and related technical and administrative assistance lines (ex- B. A lines)) including headings.

The administrative and operational expenditure form part of and are covered by, the existing budget lines and programmes and do not lead to the commitment of supplementary credits with regard to official Commission financial programming.

MARKT

12.0201 Implementation and development of the Internal Market

OPOCE

260201 Procedures for awarding and advertising public supply, works and services contracts

ENTR

020403 Standardisation and approximation of legislation

02020401 Pan-European eGovernment services to public administrations, enterprises and citizens (IDAbC)

02010405 Pan-European eGovernment services to public administrations, business and citizens (IDABC) - Administrative expenditure

1.2. Duration of the action and of the financial impact:

2005-2007

1.3. Budgetary characteristics (*add rows if necessary*):

Budget line	Type of expenditure		New	EFTA contribution	Contributions from applicant countries	Heading in financial perspective
120201	Non-comp	Diff ^[1]	NO	YES	NO	No [3]
020403	Non-comp	Diff	NO	NO	NO	No [3]

260201	Non-comp	Diff	NO	NO	NO	No [3]
02020401	Non-comp	Diff	No	YES	NO	No [3]
02010405	Non-comp	Non-Diff	No	YES	NO	No [3]

2. SUMMARY OF RESOURCES

2.1. Financial Resources

2.1.1. Summary of commitment appropriations (CA) and payment appropriations (PA)

EUR million (to 3 decimal places)

Expenditure type	Section no.		Year n (2005)	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5 and later	Total
------------------	-------------	--	------------------	-------	-------	-------	-------	-----------------------	-------

Operational expenditure⁸

Commitment Appropriations (CA) ⁹	8.1	a	1,15	1,35	0,705				3,205
Payment Appropriations (PA)		b	0,855	0,875	0,875	0,6			3,205

Administrative expenditure within reference amount¹⁰

Technical & administrative assistance (NDA)	8.2.4	c	0,080	0,080	0,080				0,240
---	-------	---	-------	-------	-------	--	--	--	-------

TOTAL REFERENCE AMOUNT

Commitment Appropriations		a+c	1,23	1,43	0,785				3,445
Payment Appropriations		b+c	0,935	0,955	0,955	0,6			3,445

Administrative expenditure not included in reference amount¹¹

The needs for human and administrative resources shall be covered within the allocation granted to the managing DG in the framework of the annual allocation procedure

Human resources and associated expenditure (NDA)	8.2.5	d	0,594	0,594	0,594				1,782
--	-------	---	-------	-------	-------	--	--	--	-------

⁸ Expenditure that does not fall under Chapter xx 01 of the Title xx concerned.

⁹ Investments by the Publications Office should over time considerably reduce expenditure for publications in the Official Journal.

¹⁰ Expenditure within article xx 01 04 of Title xx.

¹¹ Expenditure within chapter xx 01 other than articles xx 01 04 or xx 01 05.

Administrative costs, other than human resources and associated costs, not included in reference amount (NDA)	8.2.6	e	0,109	0,109	0,109				0,327
---	-------	---	-------	-------	-------	--	--	--	-------

Total indicative financial cost of intervention

TOTAL CA including cost of Human Resources		a+c+d +e	1,933	2,133	1,488				5,554
TOTAL PA including cost of Human Resources		b+c+d +e	1,638	1,658	1,658	0,6			5,554

2.1.2. Compatibility with Financial Programming

X Proposal is compatible with existing financial programming for 2005 and 2006.

Pour l'année 2007, la proposition est conforme au nouveau cadre des perspectives financières 2007-2013, voir la Communication [COM(2004)101] de la Commission de février 2004.

- ☐ Proposal will entail reprogramming of the relevant heading in the financial perspective.
- ☐ Proposal may require application of the provisions of the Interinstitutional Agreement¹² (i.e. flexibility instrument or revision of the financial perspective).

2.1.3. Financial impact on Revenue

X Proposal has no financial implications on revenue

☐ Proposal has financial impact – the effect on revenue is as follows:

3. CHARACTERISTICS AND OBJECTIVES

Details of the context of the proposal are required in the Explanatory Memorandum. This section of the Legislative Financial Statement should include the following specific complementary information:

3.1. Need to be met in the short or long term

On 30 April 2004, the European Parliament and the Council have adopted Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC as part of the legislative package of Procurement Directives. These Directives provide for the first time a coherent framework for conducting procurement electronically in an open, transparent and non-discriminatory way, establish rules for tendering electronically and fix the conditions for modern purchasing techniques based on electronic means of communication.

¹² See points 19 and 24 of the Interinstitutional agreement.

However, the move towards using electronic means in the procurement process is not without risks. Incorrect application of the new EU rules and discriminatory technical solutions and practices could fragment the Internal Market and increase the risk of inefficiencies and bad governance. Implementing the new EU provisions on electronic public procurement correctly and as quickly as possible will determine Europe's capacity to keep open the markets for electronic public procurement and contribute to achieving the Lisbon objectives.

3.2. Value-added of Community involvement and coherence of the proposal with other financial instruments and possible synergy

The transformation of public procurement from procedures carried out on paper to electronic procedures is a complex operation which requires action and decisions at many levels beyond the simple transposition of the new rules by Member States. Organisational, technical and institutional issues should be addressed by governments in order to re-engineer existing processes for tendering and purchasing, and to exploit the available ICT solutions and tools. Adoption of the EU legal framework for the use of electronic means in the public procurement process was a first significant step in order to remove legal uncertainties and to establish the required safeguards for open, transparent and non-discriminatory public procurement using electronic means.

Use of electronic means should guarantee in practice that any business in Europe with a PC and internet connection can participate in a public purchase conducted electronically. Besides ensuring compliance with the legal framework, Community involvement is intended to provide guidance and impetus to Member States' efforts and coordination. Through the Action Plan, it addresses risks and problems in particular in the following areas: legal environment; technical environment; administrative and organisational processes; businesses' access to public procurement markets; knowledge-building, skills and awareness.

In doing so, Community action in relation to e-procurement may be expected to provide a coherent framework for introducing e-government services more generally and sustain convergence of RTD efforts in this field. Eventually, use of e-procurement at national, regional and local level in the Member States may also contribute to more efficient management of Community structural funds.

3.3. Objectives, expected results and related indicators of the proposal in the context of the ABM framework

To achieve generalised use of for electronic public procurement by 2010, the Commission proposes an Action Plan for a functioning Internal Market and good governance in electronic public procurement. The Action Plan shall assist Member States and facilitate implementation of the relevant provisions of the Directives correctly and in time, in particular with the aim:

- To prevent fragmentation, e.g. the emergence of new 'e-barriers' in EU public procurement markets;
- To provide the conditions for ensuring good governance and greater efficiency of public procurement markets and
- To work towards an international framework for electronic public procurement.

The Commission assisted by the Advisory Committee for Public Contracts will monitor overall progress in implementing the Action Plan. By the end of 2007, the Commission will review the situation and report on the results achieved. This assessment will concentrate on the progress achieved on the legal front, the development of the necessary infrastructures for carrying procurement electronically, the use of electronic means and progress achieved in implementing the Action Plan. An assessment of economic impacts would be rather premature as experience shows that benefits from such reforms take longer to materialise. The Commission will use the following indicators to monitor progress:

- *Indicators for the implementation of the legal framework:* Proper alignment of national legislations to the legislative package, e.g. transposition of all provisions on electronic public procurement in each Member State; implementation of the directives in due time; number of legal actions for failure in transposing into national legislation; date of transposition of the directives into national legislation.
- *Indicators for use of electronic means in public procurement process:* General development of electronic procurement across the Union, e.g. share of notices dispatched electronically by contracting authorities; share of tender documents accessible electronically; number and volume of dynamic purchasing systems; share of calls for tender using electronic auctions; share of cross-border procurement. And increased transparency and compliance in public procurement activities
- *Economic indicators:* statistical information is already being collected on public procurement markets; this information will be progressively extended to cover electronic means such as the share of central purchasing and evolution of dynamic purchasing systems. The Action Plan envisages improvements to collection and processing of procurement data at both, national and Community level.

To implement the Action Plan on e-procurement, the Commission intends to carry out a substantial number of actions, among which an Interpretative Communication on electronic public procurement and a Commission Regulation establishing standard forms for the publication of notices. In this context, the Commission will table proposals and take the appropriate initiatives according to the time-table set out in the Action Plan. It will provide the necessary legal support and assistance to the Member States for the transposition of the public procurement directives and monitor the application of Community law as well as organise meetings of the relevant committees, in particular, the Public Procurement Advisory Committee and the Working Group on e-procurement; it will also propose continuation of the activities of the e-procurement workshop managed under the IDA programme. In addition, meetings with Member States will be organised within the Statistics working group to improve data collection and explore solutions to automate it in view of the end-2006 deadline laid down in the e-procurement Action Plan. Finally, the Commission will participate actively in international fora and provide adequate input to international standardisation fora, most particularly on interoperability issues.

Commission output will be surveyed in terms of timely delivery and content of outputs; the completion of studies on time; compliance cost indicators for public procurement rules; appropriate impact assessments where applicable and the degree of acceptance from stakeholders. The quality of economic indicators will be judged by the quantity of reliable data available, and the fulfilment of EU statistical obligations.

3.4. Method of Implementation (indicative)

Show below the method(s)¹³ chosen for the implementation of the action.

X Centralised Management

☒ Directly by the Commission

☐ Indirectly by delegation to:

☐ Executive Agencies

☐ Bodies set up by the Communities as referred to in art. 185 of the Financial Regulation

☐ National public-sector bodies/bodies with public-service mission

☐ **Shared or decentralised management**

☐ With Member states

☐ With Third countries

☐ **Joint management with international organisations (please specify)**

Relevant comments:

4. MONITORING AND EVALUATION

4.1. Monitoring system

4.2. Evaluation

4.2.1. *Ex-ante evaluation*

Extended impact assessment

4.2.2. *Measures taken following an intermediate/ex-post evaluation (lessons learned from similar experiences in the past)*

Not relevant

4.2.3. *Terms and frequency of future evaluation*

Review by the Commission and Advisory Committee for Public Contracts in 2007; if necessary, additional evaluation exercises will be considered.

¹³ If more than one method is indicated please provide additional details in the "Relevant comments" section of this point