



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.12.2004
KOM(2004)841 endelig.

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

**Handlingsplan for gennemførelsen af lovgivningen om elektronisk baserede offentlige
indkøbsprocedurer**

{SEK(2004)1639}

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

**Handlingsplan for gennemførelsen af lovgivningen om elektronisk baserede offentlige
indkøbsprocedurer**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Mål og aktioner	3
2.1.	Sikre et velfungerende indre marked inden for elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer	3
2.2.	Opnå større effektivitet af de offentlige indkøbsprocedurer, forbedre forvaltningen og konkurrenceevnen	8
2.3.	Arbejde hen imod internationale rammer for elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer	10
3.	Gennemførelse af handlingsplanen for elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer og overvågningen heraf	11

1. INDLEDNING

Denne meddelelse indeholder et forslag til en handlingsplan for gennemførelsen af den nye lovgivningsramme for elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer, der blev vedtaget i april 2004 som lovgivningspakken, bestående af udbudsdirektiverne 2004/18/EF og 2004/17/EF. Ved direktiverne opstilles der en sammenhængende ramme for elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer på en åben, gennemsigtig og ikke-diskriminerende måde, og der fastsættes bestemmelser for elektronisk baserede udbud og betingelser for moderne indkøbsteknikker, der bygger på elektroniske kommunikationsmidler.

Hvis e-udbud bliver almindeligt udbredt, kan det offentlige spare op til 5 % på indkøbene, og transaktionsomkostningerne for både købere og leverandører kan reduceres med 50-80 %. Det er vanskeligt at gøre konkurrence- og effektivitetsfordelene op i tal for EU som en helhed, men øget konkurrence og effektivitet i forbindelse med offentlige indkøb kan direkte og indirekte få indflydelse på hele økonomien og spille en væsentlig rolle, når det drejer sig om at opfylde Lissabon-målsætningerne.

Er indførelsen af e-udbudssystemet ikke hensigtsmæssig, opstår der imidlertid en stor risiko for, at markedet fragmenteres. De retlige, tekniske og organisatoriske hindringer, som e-udbud kan medføre, hører til én af de største udfordringer for de politiske beslutningstagere.

De høringer, der indgår i Kommissionens¹ konsekvensanalyse, bekræfter, at der er behov for en handlingsplan. Medlemsstater, kandidatlande og virksomheder er rede til at deltage i den. Med udgangspunkt i den eksisterende indsats for at modernisere de europæiske markeder for offentlige indkøb og gøre disse mere åbne og konkurrencedygtige, foreslår Kommissionen foranstaltninger inden for tre hovedområder:

- *sikre et velfungerende indre marked, når offentlige indkøb foretages elektronisk*
- *opnå større effektivitet inden for offentlige indkøb og forbedre forvaltningen*
- *fastsætte internationale rammer for elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer.*

2. MÅL OG AKTIONER

2.1. Sikre et velfungerende indre marked inden for elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer

2.1.1. Korrekt og rettidig gennemførelse af lovgivningsrammen

Medlemsstaterne skal gennemføre den nye lovgivning senest den 31. januar 2006, men det kan ikke udelukkes, at denne frist vil blive overskredet. For at undgå konkurrencebegrænsninger og -forvridning er det vigtigt at gennemføre de nye bestemmelser om e-udbud hurtigt. Det er også meget vigtigt, for at markedsdeltagerne kan udvikle e-udbudssystemet hurtigt og anvende det effektivt. Medlemsstaterne bør sætte alle sejl ind på at overholde direktivernes tidsfrist.

¹ SEK (2004)1639, Extended Impact Assessment for an Action Plan on electronic public procurement, Commission staff working document

Fejlagtige eller divergerende fortolkninger af de nye bestemmelser kan skabe hindringer for tværnational handel og i sidste ende føre til en fragmentering af markedet. Kommissionen vil følge gennemførelsen af direktiverne nøje og opfordre til passende udvekslinger med medlemsstaterne i udarbejdelsesfasen for at lette forståelsen af lovgivningen. Den vil offentliggøre et dokument til fortolkning af bestemmelserne vedrørende e-udbudssystemet. Samtidig vil undervisningsmateriale til simulation af det nye elektroniske miljø blive gjort tilgængeligt online til undervisning af forvaltninger og virksomheder.

- **1. kvartal 2005:** Kommissionen offentliggør et forklarende dokument om de nye regler for elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer.
- **1. kvartal 2005:** Kommissionen gør undervisningsmateriale tilgængeligt online, således at de ordregivende myndigheder og markedsdeltagerne kan gøres bekendt med de nye bestemmelser og redskaber i forbindelse med e-udbud.
- **2005:** Kommissionen yder passende assistance til medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af de nye bestemmelser

2.1.2. Supplere lovgivningsrammen med egnede basisværktøjer

90 % af alle de udbudsbekendtgørelser, der indsendes til offentliggørelse på TED², er stadig-væk i papirform. Standardformularerne, der blev fastlagt ved direktiv 2001/78/EF, har skabt en vis forbedring af situationen. Men behandlingen af dem er stadig forbundet med store omkostninger, hvilket forsinker offentliggørelsen og øger risikoen for fejl.

De nye direktiver indeholder ikke bestemmelser om et fuldt elektronisk system for udbudsbekendtgørelser. Dette ville ikke være muligt at gennemføre på kort sigt, da de elektroniske midlers udviklingsniveau og udbredelse er meget uensartet i medlemsstaterne. I stedet har man valgt en strategi i flere etaper. Kommissionen vil i begyndelsen af 2005 vedtage en forordning om standardformularer, hvorved de eksisterende formularer tilpasses elementerne i de nye direktiver, f.eks. elektroniske auktioner, dynamiske indkøbssystemer og køberprofiler. I slutningen af 2006 vil Kommissionen foreslå en ny generation af strukturerede elektroniske standardformularer med henblik på elektronisk indsamling, behandling og formidling af alle udbudsbekendtgørelser, som er omfattet af direktiverne. Denne nye generation skulle gøre den automatiske udarbejdelse af resuméer på alle officielle EU-sprog nemmere og skulle være let at integrere i alle operationelle elektroniske e-udbudssystemer. Man bør også overveje at udarbejde en elektronisk fortegnelse over offentlige indkøbere på EU-plan.

De nye direktiver gør det obligatorisk at anvende det fælles glossar for offentlige kontrakter (CPV), der blev indført ved forordning (EF) nr. 2195/2002. Elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer skaber nye anvendelsesmuligheder for det fælles glossar, f.eks. i forbindelse med strukturering og analyser af udgifterne ved offentlige indkøb eller udarbejdelse af statistiske oplysninger. Det fælles glossar er ved at blive revideret for at tilpasse det til et fuldt elektronisk miljø. I den forbindelse er der blevet iværksat en undersøgelse, som medlemsstaterne og interesserede parter vil blive opfordret til at deltage aktivt i. Såfremt resultaterne heraf er gode, kan det føre til en førsteklasses international klassificeringsmodel for offentlige indkøbskontrakter.

- **I begyndelsen af 2005:** Kommissionen vedtager nye standardformularer, som er til-

² 'Tenders Electronic Daily', EU's officielle websted, hvor alle udbudsbekendtgørelser, der er omfattet af udbudsdirektiverne, offentliggøres.

passet nye procedurer og anvendelsen af elektroniske kommunikationsmidler.

- **I begyndelsen af 2006:** Kommissionen forelægger forslag om revision af det fælles glossar ud fra resultaterne af den igangværende undersøgelse.
- **I slutningen af 2006:** Kommissionen forelægger et udkast til et fuldt elektronisk system til indsamling og offentliggørelse af udbudsbekendtgørelser på TED.
- **I slutningen af 2007:** Medlemsstaterne gennemfører fuldt elektroniske systemer på nationalt plan herunder egnede redskaber til automatiseret indsamling og offentliggørelse i TED.

2.1.3. Fjerne/forebygge hindringer for de elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer

De hindringer, som virksomhederne er mest bange for i forbindelse med udbud på tværs af grænserne, er uhensigtsmæssig udformning af udbudssystemer og it-standarder, der ikke er kompatible. De mange forskellige og inkompatible tekniske løsninger kan gøre leverandørernes adgang til e-udbudssystemer umulige eller afskrække dem fra at deltage i sådanne som følge af yderligere vanskeligheder eller øgede omkostninger. Der kan være tale om hindringer af såvel funktionel som teknisk art.

Medlemsstaterne bør i deres bestræbelser på at etablere e-udbudssystemer i alle etaper følge det grundlæggende princip om, at kommunikationsmidler og -værktøjer, der anvendes i forbindelse med elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer, ikke må være diskriminerende, at de skal være generelt tilgængelige og driftskompatible, og at de på ingen måde begrænser markedsdeltagernes adgang til udbudsproceduren.

For at forebygge elektroniske hindringer bør medlemsstaterne, når de udarbejder lovgivning og udformer e-udbudssystemer, anvende resultaterne af Kommissionens analyse af de funktionelle krav, som er foretaget inden for rammerne af Ida³. Projektresultaterne vil blive valideret af Kommissionen og medlemsstaterne på grundlag af det fortolkningsdokument, som Kommissionen vil offentliggøre i 2005.

For at styrke tilliden til e-udbud bør man fremme udviklingen af ordninger til overensstemmelseskontrol. Kommissionen anbefaler varmt, at medlemsstaterne i henhold til direktiverne indfører eller opretholder frivillige godkendelsesordninger for at sikre, at e-udbudssystemerne opfylder direktivernes krav. En europæisk ordning, som bygger på og integrerer nationale ordninger, forekommer hensigtsmæssig for at kunne sikre et velfungerende indre marked. Kommissionen og medlemsstaterne bør gennem en gennemførlighedsundersøgelse undersøge, om der skal udarbejdes en såkaldt Trustordning (*Transparent Reliable Unhindered Secure Tendering* – en udbudsprocedure, der er gennemsigtig, troværdig, uden hindringer og sikker), og som bygger på de funktionelle krav.

Der findes også problemer af horisontal art, der eventuelt kan påvirke det indre marked negativt såvel som lanceringen af e-udbud. Potentielle vanskeligheder ligger i anvendelsen af elektroniske underskrifter - især underskrifter, der er baseret på et kvalificeret certifikat, og som genereres af sikre signaturgenereringssystemer (herefter kaldet "kvalificerede underskrifter").

De nye direktiver fastlægger ikke, hvilken form for e-signatur der bør anvendes i elektroniske udbud. På den måde kan medlemsstaterne, der anvender forskellige signaturprincipper, vælge

³ Program til elektronisk dataudveksling mellem administrationerne

det sikkerhedsniveau, de finder passende i overensstemmelse med direktiv 1999/93/EF om elektroniske signaturer. I henhold til direktiverne er imidlertid enhver, der foretager offentlige indkøb i EU, forpligtet til rent faktisk at anerkende, modtage og behandle udbud, der er indsendt med en kvalificeret underskrift og de dertil knyttede certifikater, uanset EU-oprindelsesland eller tekniske karakteristika. Det gælder også, hvis de indeholder dokumenter af forskellig oprindelse (f.eks. fra et konsortium af leverandører) og eventuelt er forsynet med underskrifter på forskellige niveauer fra forskellige kilder (f.eks. fra forskellige nationale myndigheder).

Det betyder, at e-udbud bliver den første sektor, hvor virksomhederne anvender kvalificerede underskrifter i transaktioner med offentlige myndigheder i en medlemsstat, der ikke er deres hjemland. De nuværende væsentlige forskelle mellem medlemsstaternes krav til kvalificerede underskrifter bør derfor give anledning til megen bekymring. De driftskompatibilitetsproblemer, som blev konstateret på trods af gældende standarder⁴, og et europæisk marked, der endnu ikke er rede til denne form for underskrifter, udgør en reel og måske vedvarende hindring for e-udbud på tværs af grænserne⁵.

I 2002 blev der under Ida-programmet lanceret et projekt kaldet Bridge/Gateway CA, der omhandler anerkendelse af og tillid til de elektroniske certifikater, som forskellige certificeringsmyndigheder udsteder i forbindelse med udvekslingen af sikre e-mails og underskrifter mellem forskellige nationale administrationer. Resultaterne af pilotprojektet Bridge/Gateway CA, herunder anbefalinger om tekniske, organisatoriske og driftsmæssige aspekter af sådanne driftsordninger, forventes at foreligge medio 2005. Selvom projektet omhandler en række spørgsmål i forbindelse med e-udbud, vil det imidlertid ikke være tilstrækkeligt til at løse ovennævnte problemer inden fristen i 2006. Med udgangspunkt i de nuværende bestræbelser bør medlemsstaterne og Kommissionen efter at have hørt erhvervslivets synspunkter samarbejde om et driftsprojekt med henblik på hurtigt at finde en løsning, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse. På nuværende tidspunkt går Kommissionen ind for at afprøve og fremme løsninger, der gør det muligt at anvende kvalificerede underskrifter på tværs af grænserne. De udvalgte løsninger bør også være nemme at anvende også inden for andre aktivitetsområder. I mellemtiden anbefaler Kommissionen, at medlemsstaterne overvejer egnede overgangsforanstaltninger, f.eks. bekræftelse i papirform over for de bydende, hvis elektroniske underskrift ikke svarer til den påkrævede.

Mangel på generelle og driftskompatible redskaber til elektronisk ordreafgivelse og fakturering i det indre marked gør det også vanskeligt for leverandørerne at deltage på lige fod i udbud på tværs af grænserne. I øjeblikket er disse transaktionsformer meget lidt anvendt i praksis og kun på frivillig basis. Kommissionen vil fortsat overvåge situationen, mens der arbejdes på at finde løsninger som led i EU's standardiseringsaktiviteter.

- **I 2005:** Medlemsstaterne og Kommissionen vil med baggrund i Ida-undersøgelsen af 2004 om de fælles funktionelle krav afprøve, justere og validere resultaterne af disse fælles funktionelle krav til e-udbudssystemer.
- **I begyndelsen af 2006:** Medlemsstaterne vil undersøge, om alle operationelle e-udbudssystemer er blevet tilpasset direktivernes krav.

⁴ I henhold til direktiv 1999/93/EF er der i forbindelse med workshoppen om elektroniske signaturer blevet meddelt tekniske standarder inden for ETSI ESI og CEN/ISSS.

⁵ En detaljeret analyse kan ses i "The legal and market aspects of electronic signatures", som er en undersøgelse udført for Europa-Kommissionen, Interdisciplinary Centre for Law and Information Technology, CUI, Leuven, okt. 2003

- **I midten af 2005:** Medlemsstaterne indfører nationale godkendelsesordninger med henblik på at kontrollere, hvorvidt de elektroniske udbudsordninger overholder lovgivningen.
- **I slutningen af 2005:** Medlemsstaterne og Kommissionen vil gennem en gennemførlighedsundersøgelse overveje, om de skal indføre en europæisk ordning for overensstemmelseskontrol.
- **I 2005-2006:** Kommissionen foreslår en foranstaltning under IDABC-programmet, der skal hjælpe medlemsstaterne med at koordinere gennemførelsen af anvendelsen af avancerede kvalificerede underskrifter for at løse driftskompatibilitetsproblemerne⁶.
- **Senest den 31. januar 2006:** Medlemsstaterne anvender driftskompatible kvalificerede elektroniske underskrifter, såfremt den nationale lovgivning kræver det.

2.1.4. *Gradvis afdækning og behandling af driftskompatibilitetsproblemer*

Ud fra ovenstående er det klart, at der fortsat vil være driftskompatibilitetsproblemer, eller at de stadigvæk kan opstå. En række problemer er blevet indkredset, og der er allerede truffet passende foranstaltninger, andre vil formodentlig blive opdaget ved den analyse, som CEN/ISSS⁷ i øjeblikket foretager af manglerne i forbindelse med driftskompatibilitetsbehovene inden for e-udbud. Men driftskompatibilitet bør man kontinuerligt have opmærksomheden rettet imod. Den tekniske og driftsmæssige udvikling betyder, at det er nødvendigt løbende at gennemgå og forbedre de eksisterende ordninger i alle etaper af indkøbsprocessen. Standarderne inden for området er fastlagt efter markedets behov. Man bør også tage relevant input fra FTU-projekter inden for e-forvaltning i betragtning. Regeringerne er nødt til at følge trop og arbejde på driftskompatible løsninger gennem en dialog med de forskellige involverede parter enten på nationalt eller på europæisk plan og følge med udviklingen inden for den elektroniske handel mellem erhvervsvirksomhederne (B2B) for at undgå, at der drives en kile ind mellem de private og offentlige markeder for indkøb.

Kommissionen vil fortsat overvåge, om der opstår nye driftskompatibilitetsproblemer på det indre marked og inden for international handel og om nødvendigt overveje udstedelsen af standardiseringsmandater. Det ville være ønskeligt, om man fortsatte det igangværende arbejde i Ida-workshoppen om e-udbud og fortsat overvågede udviklingen for således at udveksle oplysninger om specifikationer og god praksis.

- **Første kvartal af 2005:** CEN/ISSS afslutter analysen af manglerne i forbindelse med driftskompatibilitetsbehovene for effektive elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer.
- **2005-2007:** Kommissionen foreslår at fortsætte aktiviteterne vedrørende elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer under IDABC-programmet for udveksling og debat om driftskompatibilitet og tilsyn med udviklingen i medlemsstaterne.
- **2005-2007:** Kommissionen og medlemsstaterne fremmer standardiseringsaktiviteterne på europæisk plan og knytter forbindelse til internationale standardiseringsorganer.

⁶ Europa-Parlamentet og Rådet vedtog formelt den 21. april 2004 afgørelse 2004/387/EF om interoperabel levering af paneuropæiske e-forvaltningstjenester til offentlige myndigheder, virksomheder og borgere (IDABC). Med udgangspunkt i det foregående Ida-programs resultater har afgørelsen til formål at fastlægge, støtte og fremme udviklingen af den driftskompatible paneuropæiske forvaltningstjeneste fra år 2005.

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

2.2. Opnå større effektivitet af de offentlige indkøbsprocedurer, forbedre forvaltningen og konkurrenceevnen

2.2.1. Øge effektiviteten af de offentlige indkøbsprocedurer og forbedre forvaltningen

Det kræver lovgivningsmæssige, institutionelle og organisatoriske ændringer på mange planer at omstille sig til elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer. Medlemsstaterne skal træffe beslutninger om, hvilken type indkøb der skal foregå elektronisk og i hvilket omfang, hvilke politikker der skal gennemføres, hvilke systemer og redskaber der skal anvendes, og på hvilket niveau administrationerne skal inddrages. Risikoen for fiasko er stor. Det er derfor afgørende at planlægge og overvåge indsatsen.

Større effektivitet vil være afhængig af, hvilken grad af automatisering der vil finde sted inden for offentlige indkøb som helhed, selvom der er størst sandsynlighed for, at en udvikling af e-udbud i flere etaper vil give både den offentlige og private sektor de fleste fordele. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at gennemføre alle aspekter af lovgivningspakken så fuldstændig som muligt i den nationale lovgivning. Regeringerne bør imidlertid være i stand til at tilpasse sig udviklingen af nye elektroniske redskaber og teknikker. Især bør de være opmærksomme på en eventuel overdreven centralisering af indkøb eller misbrug af samme, uhensigtsmæssig anvendelse af elektroniske auktioner og præferencer for lukkede indkøbssystemer (f.eks. rammeaftaler) frem for åbne systemer. En sådan praksis kan fjerne fordelene ved en øget effektivitet.

For at opnå så mange fordele som muligt bør medlemsstaterne udarbejde nationale planer, der skal suppleres med individuelle planer især for de mest betydningsfulde indkøbere. Det vil ikke være hensigtsmæssigt at fastlægge ensartede mål og midler for en generel udbredelse af e-udbud, eftersom de enkelte medlemsstats forhold varierer betydeligt. Kommissionen bør om nødvendigt bistå medlemsstaterne og lette formidlingen og udbredelsen af oplysningerne. Den vil også overvåge udviklingen med egnede indikatorer ved hjælp af data fra Ted-databasen. Det europæiske udbudsnet, der blev oprettet i København i januar 2003, kan fungere som et forum for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne.

Større effektivitet afhænger også af automatiseringen af visse transaktionsformer som f.eks. fakturaer, ordrer og betalinger. Udviklingen i denne automatisering, der i dag befinder sig på et tidligt stade, vil formodentlig tage fart som følge af standardiseringen og automatiseringen af finans- og budgetsystemerne. CEN/ISSS har på grundlag af et mandat fra Kommissionen foretaget en evaluering af kravene til standarder og er ved at afslutte detaljerede vejledende retningslinjer for gennemførelsen af direktiv 2001/115/EF om elektronisk fakturering. Dertil kommer, at der under Ida-programmet gennemføres et projekt om udvikling af XML-baserede systemer til e-udbud, herunder elektronisk fakturering og ordreafgivelse. Indsatsen inden for dette område bør fortsættes med henblik på at nå frem til driftskompatible løsninger.

Det er næppe muligt at udvikle nationale politikker af en passende kvalitet uden at have et detaljeret overblik over markedet for offentlige indkøb. De forhåndenværende statistiske oplysninger er for det meste ufuldstændige og dataindsamlingen dårligt tilrettelagt. E-udbud giver mulighed for at afhjælpe denne situation. Kommissionen vil mobilisere Det Rådgivende Udvalg for Offentlige Aftaler og arbejdsgruppen om statistiske oplysninger med henblik på optimal udnyttelse af nye teknologier i forbindelse med e-udbud.

- **Senest ved udgangen af 2005:** Alle medlemsstater udarbejder en national plan for indførelsen af elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer og fastlægger målbare målsætninger under hensyntagen til særlige nationale behov.

- **Senest ved udgangen af 2005:** Alle medlemsstater tilskynder til, at de individuelle nationale indkøbere udarbejder lignende planer og koordinerer og overvåger deres gennemførelse.
- **I 2005-2006:** Kommissionen overvåger fortsat CEN/ISSS's arbejde med de elektroniske fakturaer og foreslår, at man fortsætter de XML-aktiviteter, der indledtes i 2003-2004 om elektronisk fakturering og ordreafgivelse under IDABC.
- **Ved udgangen af 2006:** Medlemsstaterne etablerer effektive elektroniske systemer til indsamling og behandling af statistiske data om offentlige indkøb.

2.2.2. Øge konkurrenceevnen for markederne for offentlige indkøb i hele EU

Det fremgik af Kommissionens onlinehøring af virksomhederne, at gennemsigtighed sammen med tillid til retfærdige tildelingsprocedurer blev betragtet som et væsentligt aspekt af overgangen til elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer. Elektroniske midler betyder mere gennemsigtighed, da de tillader en nem og hurtig formidling af kontraktoplysninger og begrænser mulighederne for og incitamenterne til svindel. De kan også forbedre kvaliteten af offentlige indkøbsprocedurer, herunder tilsyn og beslutningstagning. Praksis i forbindelse med formidling af kontraktoplysninger kan variere blandt medlemsstaterne såvel som krav til sporbarhed og kontrol med transaktioner i forbindelse med e-udbud. Det europæiske udbudsnet kan spille en aktiv rolle med hensyn til udveksling af informationer og praksis om disse emner. Kommissionen kan eventuelt gå ind for benchmarking til sammenligning og måling af resultaterne.

De fleste virksomheder mener, at e-udbud bør kræve en mindre indsats end de traditionelle procedurer. Nationale administrative bestemmelser og retningslinjer, der regulerer de offentlige indkøbsprocedurer, er blevet udarbejdet med henblik på transaktioner i papirform. Elektroniske midler giver nye muligheder for at harmonisere procedurer og spare tid og penge for leverandørerne. Hvorvidt det bliver en succes, afhænger af i hvor høj grad den nuværende offline-praksis kan ændres til fuldt udviklede onlinetjenester. Det kræver en nytænkning i udbuddet af tjenesteydelser og en omlægning af de forskellige processer.

For at gøre e-udbudssystemet almindelig udbredt er det væsentligt at træffe alle forholdsregler for at formindske den lovgivningsmæssige byrde. En standardisering og ændring af forretningsdokumenterne såvel som mere ensartede udbudsdokumenter bør medvirke til at automatisere visse indkøbsrutiner og give begge parter lejlighed til at koncentrere sig om det væsentlige i selve indkøbet.

Et typisk eksempel på bureaukrati er antallet af certifikater og forretningsdokumenter, der kræves. De findes kun sjældent i elektronisk form. Derudover skal de kunne anvendes og være godkendt på tværs af grænserne. Kommissionen og medlemsstaterne bør analysere og sammenligne resultater inden for dette område på nationalt plan inden for rammerne af Det Rådgivende Udvalg for Offentlige Aftaler med henblik på i begyndelsen af 2006 at blive enige om et fælles sæt af elektroniske certifikater i det mindste for nogle af de mest anvendte. E-udbud vil være et glimrende testområde for udviklingen af sådanne e-forvaltningstjenester. Kommissionen vil foreslå medlemsstaterne den form for aktioner.

Anvendelsen af webkataloger er et andet centralt emne. Anbringelsen heraf på nettet er væsentlig, især når det drejer sig om at inddrage små og mellemstore virksomheder i offentlige indkøb. De nuværende it-programmer gør det muligt for virksomheder at præsentere deres produkter og tjenester for ordregivere til lave omkostninger, i løbet af kort tid og med en begrænset indsats. Mangel på ensartede specifikationer og standarder for webkataloger

betyder, at der er risiko for it-applikationer på markedet, der ikke opfylder den offentlige sektors krav. For tiden er der inden for rammerne af en CEN/ISSS-workshop ved at blive etableret generelle standarder for udarbejdelse af kataloger. Med udgangspunkt i Ida-projektet om de funktionelle krav er der mulighed for yderligere at undersøge og afprøve anvendelsen af webkataloger i forbindelse med dynamiske indkøbssystemer og rammeaftaler om e-udbud.

Endelig forventer virksomhederne, at e-udbudssystemet øger mulighederne for at deltage i udbud, letter adgangen til udenlandske markeder og medvirker til, at de offentlige indkøbsprocedurer bliver hurtigere og billigere. Offentlige e-udbud udgør et stort potentiale for de små og mellemstore virksomheder. For at tilskynde de små og mellemstore virksomheder til at deltage i udbud om offentlige kontrakter er det i medlemsstaternes interesse at fremme standardiserede e-udbudssystemer, der er baseret på gældende og enkle teknologier, og udforme kontrakterne på en sådan måde, at de små og mellemstore virksomheder ikke udelukkes.

- **Anden halvdel af 2005:** Kommissionen overvejer at foreslå tjenester til elektronisk levering af virksomhedsoplysninger og certifikater i forbindelse med offentlige indkøb med henblik på gennemførelse under IDABC-programmet
- **I 2005-2006:** Medlemsstaterne og Kommissionen når til enighed om et fælles sæt af hyppigt anvendte elektroniske certifikater, der skal anvendes i e-udbudsprocedurerne.
- **I 2005:** Kommissionen foreslår at lancere en undersøgelse af webkataloger i dynamiske indkøbssystemer og elektroniske rammeaftaler på grundlag af arbejde, udført af CEN/ISSS under IDABC-programmet.
- **I 2005:** Via det europæiske udbudsnet lanceres der en benchmarkingaktivitet om gennemsigtighed, kontrol og sporbarhed i forbindelse med e-udbudssystemerne.
- **I 2006:** Via det europæiske udbudsnet afholdes der workshopper for at fremme udveksling af oplysninger om en standardisering af udbudsdokumenterne.
- **2005-2007:** Medlemsstaterne lancerer og støtter særlige bevidsthedskampanjer og uddannelsesprogrammer, der sigter mod de små og mellemstore virksomheder på nationalt og regionalt plan.

2.3. Arbejde hen imod internationale rammer for elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer

Selvom der er sket en større udbredelse af e-udbud på verdensplan, er der ingen af de gældende internationale aftaler, som regulerer anvendelsen heraf. Lovgivningsmæssige og tekniske valg inden for e-udbudssystemer kan forringe mulighederne for offentlige indkøb for EU-virksomheder i tredjelande og begrænse adgangen for leverandører fra tredjelande til EU-markedet. Kommissionen vil overvåge udviklingen for at sikre, at de nye EU-regler for offentlige indkøb fuldt ud overholder EU's internationale forpligtelser, samtidig med at den tager initiativ til at foranledige tilpasning til de internationale regler i overensstemmelse hermed. Den vil også nøje følge igangværende og fremtidige internationale standardiseringsinitiativer.

Kommissionen vil også overveje eventuelle nødvendige tilpasninger, og om e-udbud kan gennemføres i forbindelse med EU's udviklingsstøtte til tredjelande. Den samarbejder allerede tæt sammen med internationale organer som f.eks. Verdensbanken for at sikre, at EU-leverandører får adgang til indkøb, der er finansieret af disse i tredjelande. Endelig vil den træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at EU-erfaringer og -resultater deles med udviklingslandene.

- **I 2005:** Kommissionen fortsætter forhandlingerne om revisionen af aftalen om offentlige indkøb.

- **I 2007:** Kommissionen tager i forbindelse med aftalen initiativ til, at man søger at udarbejde en fælles nomenklatur til klassificering af varer og tjenester i forbindelse med offentlige indkøb.
- **I 2005-2007:** Kommissionen fremmer internationale standardiseringsorganers og –foras aktiviteter og knytter forbindelser til dem med henblik på at undgå, at der opstår teknologiske hindringer for driftskompatibiliteten på internationalt niveau.
- **I 2005-2007:** Kommissionen samarbejder med netværket af multilaterale udviklingsbanker med henblik på at koordinere teknisk assistance til tredjelande i forbindelse med omlægning og overgang til elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer.
- **I 2005:** Kommissionen vil også overveje eventuelle nødvendige tilpasninger, og om det er muligt at gennemføre e-udbud i forbindelse med EU's støtte til tredjelande.

3. GENNEMFØRELSE AF HANDLINGSPLANEN FOR ELEKTRONISK BASEREDE OFFENTLIGE INDKØBSPROCEDURER OG OVERVÅGNINGEN HERAF

I det lange løb vil overgangen til elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer få indflydelse på den måde, hvorpå de nationale offentlige indkøb foretages. En vellykket gennemførelse af e-udbudssystemet kan betyde, at man må ændre den administrative praksis ikke kun direkte i forbindelse med de offentlige indkøb, men også indirekte som f.eks. budgetkontrol. Jo før sådanne reformer gennemføres, jo bedre for Europas borgere og erhvervsliv. Kommissionen mener, at foranstaltningerne i handlingsplanen skaber det mest optimale grundlag for fuld udnyttelse af de potentielle fordele ved elektronisk baserede offentlige indkøb, samtidig med at risiciene reduceres mest muligt. Kandidatlandene vil blive inddraget i handlingsplanens gennemførelse.

Kommissionen vil sammen med Det Rådgivende Udvalg for Offentlige Aftaler overvåge arbejdets overordnede udvikling. I slutningen af 2007 vil Kommissionen tage situationen op til overvejelse og rapportere om de opnåede resultater, og hvis det er nødvendigt, vil den til enhver tid komme med forslag til ændringer eller yderligere foranstaltninger.

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
---------------------------	--	-----	------	------	-------	--	--	--	-------

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.

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
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:

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

¹² See points 19 and 24 of the Interinstitutional agreement.

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.

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:

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

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.