

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En strategi for offentlige e-indkøb

COM(2012) 179 final

(2013/C 11/10)

Ordfører: **Edgardo Maria IOZIA**

Kommissionen besluttede den 20. april 2012 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

"Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En strategi for offentlige e-indkøb"

COM(2012) 179 final.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 25. oktober 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 484. plenarforsamling den 14.-15. november 2012, mødet den 14. november 2012, følgende udtalelse med 120 stemmer for, ingen imod og 3 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) udtrykker anerkendelse af Kommissionens meddelelse, da det anser det for meget vigtigt, at der hurtigt indføres et generelt system for e-indkøb, hvilket nogle medlemsstater har haft positive erfaringer med. Markedet for offentlige indkøb repræsenterer enorme summer, nemlig ca. 20 % af EU's BNP.

1.2 I en meget negativ konjunkturperiode som den nuværende med budgettilpasninger, som er meget byrdefulde for borgerne, er opfattelsen af EU meget negativ, og det samme gælder dets initiativer. EU-institutionerne må gøre en større indsats for at blive mere åbne og tydeligere forklare, hvorfor det er nødvendigt at træffe visse beslutninger. Kommissionen, som er den eneste EU-institution med beføjelse til at fremsætte lovgivningsforslag, har et særligt ansvar ikke kun for at informere, men også for at overbevise EU-borgerne om nytten af sine forslag. EØSU gør sit bedste på dette område, og Kommissionen burde samarbejde mere med de andre EU-institutioner, også med de rådgivende.

1.3 EØSU understreger, at lineære nedskæringer af de offentlige budgetter, som resulterer i tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet af ældre, erfarne medarbejdere, der er beskæftiget med offentlige indkøb, er ved at dræne den offentlige administration for menneskelig kapital. EØSU opfordrer derfor medlemsstaterne til at undgå sådanne vilkårlige nedskæringer, som kun giver et kortvarigt løft til budgettet, da det ofte viser sig nødvendigt at få løst opgaverne eksternt, fordi det tilbageblevne personale endnu ikke har den nødvendige faglige erfaring.

1.4 EØSU understreger betydningen af e-indkøb på grund af de potentielle fordele, de kan bibringe:

- Gennemsigtighed. Bekæmpelse af svig.
- Markedseffektivitet.
- Bredere adgang for SMV til markedet for offentlige indkøb.
- Generelle besparelser for de offentlige myndigheder.
- Integration og udvikling af det indre marked.
- Modernisering af den offentlige administration og udvikling af den europæiske digitale dagsorden.
- Nye muligheder for de virksomheder, som tilbyder teknologiske tjenester.
- Faglig udvikling for de ansatte i den offentlige administration og i virksomhederne.

1.5 Kommissionen anser det for realistisk, at overgangen kan fuldendes senest medio 2016 (antageligt i 2017, idet omsætningen i national ret tager 2 år), og dermed begynder det virkelig at gå stærkt i forhold til, hvad der er sket i de sidste

8 år. Der er efter EØSU's mening tale om et fornuftigt og ambitiøst mål, som kun kan nås, hvis bestemte betingelser mht. standardisering, interoperabilitet og tilgængelighed, som der slås til lyd for i denne udtalelse, bliver opfyldt. Hvis disse betingelser ikke bliver opfyldt, kan der være fare for, at markedet bliver yderligere opsplittet.

1.6 EØSU støtter de foreslåede mål, men må dog bemærke, at det trods alle de tilsagn, der er givet, stadig er en meget beskeden procentdel af de offentlige indkøb, som foretages elektronisk. Kommissionen er ved at afslutte en undersøgelse, som ventes offentliggjort i år, og hvori niveauerne for e-indkøb angives land for land. I Italien er det f.eks. 4 %.

1.7 EØSU beklager den ringe samarbejdsvilje fra nogle medlemsstaters side, som vægrer sig ved ændringen, som ikke agter at skabe konkurrence på markedet for offentlige indkøb for at beskytte landets egne virksomheder og for ikke at give afkald på en betydelig økonomisk og politisk magt.

1.8 Kommissionen kalder det "inerti" i sin meddelelse. EØSU mener, at der snarere er tale om "passiv modstand" mod ændringen og modtagelighed over for nationalt pres af protektionistisk karakter. Offentliggørelse af alle udbud i elektronisk format vil gøre det ondsomt og skadeligt at fastsætte en tærskel for EU-udbud, og dette er et stærkt ønske især fra SMV'ernes side.

1.9 EØSU er af den opfattelse, at opretholdelsen af tærsklerne strider mod udviklingen af det indre marked og modvirker en konkurrence med samme spilleregler for alle.

1.10 **Kommunikation.** Borgerne, virksomheder, de lokale og nationale myndigheder bør overbevises om disse instrumenters nytteværdi. For at dette kan ske, må der investeres ressourcer i information, kommunikation og uddannelsesaktiviteter på integreret vis og uden isolerede initiativer.

1.11 **Gennemsigtighed.** En af de umiddelbare følger af elektronisk bekendtgørelse af de offentlige udbud er, at gennemsigtigheden øges. EØSU foreslår, at bekendtgørelsen ud over udbuddet også kommer til at omfatte en rapport om arbejdets gennemførelse, tidsplan og tidspunkt for færdiggørelsen af de tildelte bygge- og anlægsarbejder eller vareleveringer. Gennemsigtigheden vil medvirke til at gøre det stadig vanskeligere at begå svig, hvilket vil give yderligere besparelser for de offentlige myndigheder og forbedre markedets effektivitet.

1.12 **Interoperabilitet og standardisering.** EØSU lægger særlig vægt på spørgsmålene vedrørende interoperabilitet mellem de forskellige platforme (ofte portaler) og standardiseringen af procedurer og elektroniske dokumenter, som udveksles i de forskellige faser af udbudsproceduren. Fremkomsten af

utallige isolerede platforme og forskellige formater og fremgangsmåder er en hindring for automatiseringen af de offentlige indkøb og afskrækker leverandørerne, især SMV'erne, fra at deltage. Kommissionen bør uden yderligere forsinkelser anbefale brugen af en *fælles europæisk* (eller international) *standard* for de forskellige offentlige indkøbsprocedurer. Dette gælder især det arbejde, som CEN har udført i workshoppen "*Business Interoperability Interfaces (BII) for public procurement in Europe*" ⁽¹⁾ og implementeringen af BII-profilerne i PEPPOL's specifikationer.

1.13 **Opsplitning.** Manglen på en europæisk strategi har ført til oprettelse af platforme og identifikationsinstrumenter, som ikke er i dialog med hinanden, såvel på nationalt som regionalt plan (Tyskland, Italien m.fl.). Alt dette har ifølge SMV'ernes organisationer betydet, at SMV'er i næsten alle tilfælde afholder sig fra at indgive bud, i andre tilfælde har det medført urimelige meromkostninger til administration, især for SMV'erne. EU bør efter EØSU's mening effektivt modvirke opsplitningen af markedet.

1.14 **Tilgængelighed og enkelhed.** EØSU understreger, at fordelene for markedet, for de offentlige myndigheder og for borgerne kun kan realiseres på den betingelse, at systemerne bliver tilgængelige med garanti for lave omkostninger, at systemerne bliver lette at forvalte og vedligeholde, at moduler, procedurer og løsninger bliver standardiserede og et fælles glosar fastlagt, hvilket er et velafprøvet instrument til løsning af sprogproblemet (glosaret skal også være tilgængeligt og let at bruge) i overensstemmelse med de principper, som Kommissionen selv har forpligtet sig til at overholde i *Small Business Act*.

1.15 **Sociale virksomheder.** EØSU anbefaler, at man ved overgangen til elektroniske instrumenter er yderst påpasselig med at sikre, at de bliver tilgængelige for de sociale virksomheder. Mange sociale tjenester udføres i dag af disse virksomheder, som udgør en meget vigtig del af alle de virksomheder, der leverer pleje- og bistandsydelser.

1.16 Ved udbud over tærskelværdierne bør EU-lovgivningen understøtte SMV'erne i at opfylde kravene til kapital og erfaringsgrundlag, blandt andet via konsortiumlignende former eller midlertidige virksomhedssammenslutninger. Tilfældet med Portugal er en god illustration. 87 % af udbuddene er tildelt SMV'er, men i værdi svarer dette kun til 19 %.

2. Resumé af dokumentet

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

⁽¹⁾ <http://www.cen.eu/cwa/bii/specs/Profiles/IndexWG1.html>

2.2 Besparelserne for forvaltninger, som allerede er gået over til e-indkøb, ligger på mellem 5 % og 20 %. Hvis man går ud fra, at besparelserne på alle offentlige indkøb i EU svarer til den laveste procentsats, vil de alligevel overstige 100 milliarder euro, når man tager de offentlige indkøbs samlede omfang i betragtning.

2.3 På området offentlige indkøb ⁽²⁾ har Kommissionen som fastsat i akten for det indre marked fra 2011 ⁽³⁾ fremlagt nogle forslag med henblik på at gå helt over til e-indkøb i EU senest medio 2016 ⁽⁴⁾. Det endelige mål er elektroniske offentlige indkøb, hvor alle faser af proceduren fra udbudsbekendtgørelse til betaling gennemføres elektronisk (det såkaldte "straight through"-princip) ⁽⁵⁾.

2.4 E-indkøb kan medvirke til at gøre det lettere for især SMV'er at deltage i udbud og gøre procedurerne mere gennemsigtige og dermed fremme grænseoverskridende konkurrence, innovation og vækst i det indre marked.

2.5 Kommissionen har indkredset to vigtige hindringer for udbredelsen af e-indkøb:

- Den "inerti", visse berørte parter lægger for dagen. Udfordringen består i at overtale tøvende købere og leverandører til at ændre deres indgroede vaner;
- Den *opsplitning af markedet*, der kan skyldes, at der findes en lang række forskellige, undertiden teknisk komplekse, systemer i de forskellige EU-lande.

2.6 For at gennemføre de foreslåede mål har Kommissionen opstillet en handlingsplan med 15 punkter.

3. Generelle bemærkninger

3.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) anerkender vigtigheden af en revision af rammebestemmelserne om offentlige indkøb og af en gradvis overgang til fuldt automatiserede offentlig indkøb, således at det gøres obligatorisk at benytte elektroniske kommunikationsmidler i nogle faser af indkøbsprocessen.

3.2 Den *køreplan*, som Kommissionen foreslår for en gradvis indførelse af e-indkøb, er meget ambitiøs, og korrekt gennemført vil den være til stor gavn for alle aktører på det offentlige indkøbsmarked. I betragtning af, at udviklingen af offentlige e-

indkøb er meget uensartet i de forskellige lande, som allerede oplever en opsplitning mht. løsninger og platforme, kan manglen på klare strategisk/operative retningslinjer – uden at visse grundlæggende minimumsbetingelser er opfyldt – bidrage til at øge opsplitningen af markedet.

3.3 Udviklingen af offentlige e-indkøb bør dog ikke ske på bekostning af princippet om valg af det bedste tilbud som fastsat i forslaget til direktiv om offentlige indkøb ⁽⁶⁾.

3.4 EØSU lægger særlig vægt på spørgsmålene vedrørende interoperabilitet mellem de forskellige platforme (ofte portaler) og tilgængeligheden af de procedurer og elektroniske dokumenter, som udveksles i de forskellige faser af udbudsproceduren. Der bør indføres en åben europæisk (eller international) standard for de løsninger (software), som benyttes til e-indkøb i den offentlige sektor. Fremkomsten af utallige isolerede platforme og forskellige formater og procedurer er en hindring for automatiseringen af de offentlige indkøb og afskrækker leverandørerne, især SMV'er, fra at deltage. Det arbejde, som den europæiske standardiseringsorganisation (CEN) har udført i workshoppen "Business Interoperability Interfaces (BII) for public procurement in Europe" har resulteret i "interoperable standardprofiler" til implementering af standardiserede softwareløsninger.

3.5 For at overvinde de nuværende barrierer bakker EØSU op om, at Kommissionen træffer specifikke tiltag for at gøre det obligatorisk at anvende åbne internationale eller europæiske standarder til implementering af interoperable tekniske løsninger. Der bør udarbejdes retningslinjer for en korrekt anvendelse af de åbne standarder på grundlag af arbejdet i CEN's BII-workshop og implementeringen af resultaterne i PEPPOL-projektet. Den digitale dagsorden for Europa omfatter udtrykkeligt ⁽⁷⁾ en aktion til fordel for standardiseringen af e-indkøb ved hjælp af tekniske specifikationer, som kan implementeres af alle leverandører af ikt-løsninger og -tjenester.

3.6 EØSU fremhæver det grundlæggende bidrag, som e-indkøb kan yde til gennemsigtigheden i den offentlige sektors indkøbsprocesser og til bekæmpelsen af svig. De elektroniske hjælpemidler gør det muligt at overvåge og evaluere hele processen, og hvorledes leverandøren har udført arbejdet. Sådanne oplysninger er vigtige for at garantere størst mulig gennemsigtighed ("*e-transparency*") i den offentlige sektor og kan være et vigtigt incitament til at begynde at anvende e-indkøbsværktøjerne, især for SMV'er. Portugal er et eksempel på *bedste praksis* på dette område ⁽⁸⁾. Dette gælder også for Litauen, hvor bekendtgørelse, adgang og afgivelse af bud kun kan foretages elektronisk, hvilket har givet påviselige fordele i form af et fald i priserne (14-55 %) for indkøbte varer og tjenesteydelser, en forøgelse af antallet af leverandører, der deltager i udbuddene, med 20-90 % samt en forkortelse af den tid, indkøbsprocessen tager, fra 46 til 11 dage.

⁽²⁾ Forslag af 20. december 2011: COM(2011) 895 final, COM(2011) 896 final og COM(2011) 897 final.

⁽³⁾ I akten for det indre marked kortlægges en række foranstaltninger, der skal styrke den europæiske økonomi og skabe job.

⁽⁴⁾ 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.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ EØSU's udtalelse: EUT C 191, af 29.6.2012, s. 84.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=181

⁽⁸⁾ www.base.gov.pt/.

3.7 Det er endvidere vigtigt, at initiativerne vedrørende e-indkøb omfatter uddannelses tilbud til SMV'er om brugen af teknologierne og fordelene derved. Investeringen i uddannelse af offentligt og privat ansatte er afgørende. EØSU anser det for meget nyttigt at yde en sådan støtte. SMV'erne ville kunne hente støtte i de relevante erhvervsorganisationer.

3.8 Sprogbarriererne findes, og de tages ikke behørigt med i betragtning i denne meddelelse. De oplysninger, der er at finde på e-indkøbsplatformene, bør være til rådighed på mindst ét andet europæisk sprog, ud over det nationale. Dette kan dog medføre for store ekstraomkostninger. En løsning kunne være, at Kommissionen udvikler en online "oversætter" for e-indkøb.

3.9 Kommissionen kommer ikke ind på problemet med synligheden af indkøb under tærsklen (*below thresholds*) på hele det indre marked, hvilket især har betydning for SMV'er og mikrovirksomheder. EØSU mener, at tiden er inde til at overveje, om det er hensigtsmæssigt at opretholde tærsklerne, når det tages i betragtning, at med den elektroniske bekendtgørelse vil alle udbud være tilgængelige for alle.

4. Særlige bemærkninger til de foreslåede aktioner

4.1 EØSU er enig i, at det er nødvendigt at gå over til automatiserede offentlige indkøb. Kommissionen fokuserer på de indledende faser i indkøbsprocessen (offentliggørelse af udbudsbekendtgørelser, adgang til udbudsmateriale, afgivelse af tilbud, vurdering af tilbud og tildeling af kontrakten), men det er vigtigt også at medtage de forskellige faser, der følger efter tildelingen af kontrakten (ordrer, fakturaer, betalinger), og at offentliggøre udbuddenes afvikling, opståede problemer, tidsforbrug og omkostninger.

4.2 Harmoniseringen af de tekniske krav er afgørende for udviklingen af it-løsninger og -tjenester, som kan indføres og benyttes på lokalt, nationalt og grænseoverskridende plan. EØSU opfordrer kraftigt Kommissionen til at gå i gang med aktion nr. 2, som har dette formål. Konsekvenserne er særligt vigtige ikke kun for de offentlige myndigheder, men især for leverandørerne, som vil kunne bruge standardiserede og interoperable løsninger på europæisk plan.

4.3 Anvendelsen af elektroniske signaturer komplicerer de grænseoverskridende transaktioner. Aktioner, som fremmer sådanne løsninger interoperabilitet, er derfor velkomne. Dog er det vigtigt at bemærke, at nogle af vanskelighederne ved e-indkøb ifølge lande som f.eks. Portugal består i overdrevne krav til de elektroniske signaturer og omkostningerne ved tidsstempelingstjenesterne, ud over interoperabiliteten mellem de forskellige e-indkøbsplatforme⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-e-procurement-interventions.24416>.

4.4 Fremme af enkle løsninger og god praksis kan utvivlsomt bidrage væsentligt til projekter vedrørende automatisering af offentlige indkøb. SMV'ernes behov, især i fasen for elektronisk afgivelse af tilbud, bør tages med i betragtning ved udviklingen af de respektive løsninger. De resultater, som Kommissionens ekspertgruppe (*e-Tendering Expert Group*) er nået frem til, er derfor vigtige og vil kunne evalueres af de berørte parter.

4.5 Den vigtigste indsats, som Kommissionen bør fokusere mest på, drejer sig om, hvorledes de forskellige e-indkøbsløsninger kan implementeres i det indre marked. Nærmere bestemt har PEPPOL-projektet (*Pan-European Public Procurement Online*) omfattet 11 lande, som har udviklet tekniske specifikationer med henblik på udvikling af standardiserede løsninger til mere kritiske faser i indkøbsprocessen og en åben platform til udveksling af standardiserede dokumenter, således at der kan opnås fuld interoperabilitet mellem de forskellige europæiske platforme.

4.5.1 PEPPOL-komponenterne omfatter: instrumenter til validering af elektroniske signaturer baseret på elektroniske certifikater udstedt af europæiske myndigheder; en *Virtual Company Dossier* til standardiseret præsentation af virksomhedsoplysninger (certifikater og attester); et elektronisk katalog til præsentation af tilbud vedrørende produkter og tjenester i et standardformat; elektroniske ordrer og elektronisk fakturering, som med fastlagte procedurer hjælper køber og leverandør med at udveksle information i forbindelse med fælles aktiviteter. Endelig en transmissionsinfrastruktur til forsendelse af elektroniske dokumenter (netværket) på grundlag af fælles kompatible standarder på nationalt plan, og som forbinder de enkelte e-indkøbssystemer/-samfund.

4.5.2 Det europæiske system for virtuelle virksomhedsdossierer (*European Virtual Company Dossier (VCD) System*) giver – på en måde svarende til eCertis (et informationssystem, som hjælper til at identificere de forskellige certifikater og attester, der ofte kræves fremlagt i udbudsprocedurerne i de 27 medlemsstater, i Kroatien (tiltrædelsesland), i Tyrkiet (kandidatland) og i de tre EØS-lande (Island, Liechtenstein og Norge) – oplysninger om kriterier og dokumentation/attester, der kræves for at deltage i udbudsprocedurer i medlemsstaterne. Mens databasen eCertis imidlertid i dag er udformet som en database med informationer, stiller VCD-systemet yderligere grænseflader til rådighed for at tilslutte andre tjenester. eCertis burde udformes efter et koncept svarende til VCD-systemet. Kommissionen bør garantere overensstemmelsen og ajourføre det dertil hørende sæt af juridiske oplysninger ved at stille en sådan tjeneste til rådighed og understøtte den teknisk.

4.5.3 EØSU ønsker en stærk støtte fra Kommissionen og medlemsstaterne for at styrke den rolle, som sammenslutningen OpenPEPPOL spiller, og understreger dens betydning for, at de udarbejdede tekniske specifikationer kan blive vedligeholdt, udviklet og overtaget af den offentlige sektor i Europa til gennemførelse af offentlige indkøb med garanti for standardisering og interoperabilitet i de forskellige faser af indkøbsprocessen – ikke kun i de faser, der går forud for tildelingen af kontrakten, men også i de efterfølgende, for at undgå opsplitning af markedet.

4.6 EØSU er enig i behovet for at finansiere og understøtte udviklingen af en e-indkøbsinfrastruktur via *Connecting Europe-faciliteten* (CEF) med afsæt i det, som medlemsstaterne i PEPPOL-konsortiet allerede har udviklet i form af den nuværende transmissionsinfrastruktur (netværket), som forbinder de forskellige systemer i Europa. EØSU understreger vigtigheden af at opretholde en åben, prismæssigt tilgængelig og sikker infrastruktur baseret på fælles standarder. Forhåbentligt kan strukturfondene anvendes til at fremme indførelsen af offentlige e-indkøb.

4.7 EØSU anbefaler at iværksætte en integreret kommunikationsstrategi baseret på de eksisterende systemer, især OpenPEPPOL, i samarbejde med "Europe Enterprise"-netværket og med anvendelse af programmer for netværkssamarbejde for regioner og kommuner. Kommunikationsstrategien kunne gennemføres i fællesskab af Kommissionen, OpenPEPPOL og det nye pilotprojekt A (CIP ICT PSP) *Basic Cross Sector Services* (BCSS) for den del, der vedrører offentlige e-indkøb.

4.8 EØSU støtter Kommissionens beslutning om at automatisere hele indkøbsprocessen i sine egne strukturer og stille de udviklede *open source*-løsninger til rådighed.

4.9 EØSU er enig i behovet for at overvåge indførelsen af elektroniske redskaber til offentlige indkøb og beskrive fordelene herved. Kommissionen bør hvert kvartal efter vedtagelsen af direktivet offentliggøre et notat om det kvalitative og kvantitative forløb af udbuddene i de enkelte medlemsstater for at gøre status over fremskridtene i indkøbsprocesserne.

4.10 Samtidigt er det afgørende for opnåelse af større gennemsigtighed og konkurrence, at der indledes en dialog på internationalt plan om anvendelsen af de elektroniske redskaber til offentlige indkøb. Anvendelsen af internationale standarder fremstår også her som et nødvendigt middel til opnåelse af dette mål, og derfor bør man overvåge udviklingen på området. Især er det nødvendigt at overvåge og anbefale anvendelsen af standarder (CEN/BII og PEPPOL's specifikationer) i den offentlige sektors e-indkøb.

Bruxelles, den 14. november 2012

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
