



Meddelande om en strategi för e-upphandling

Socialdepartementet

2012-05-24

Dokumentbeteckning

KOM(2012) 179 slutlig

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska sociala kommittén samt Regionkommittén – En strategi för e-upphandling

Sammanfattning

Kommissionen konstaterar i meddelandet att det finns övertygande ekonomiska argument för en fullständig övergång till e-upphandling inom EU. Kommissionen anför att frågan om övergång till fullständig e-upphandling främst är en ekonomisk och politisk fråga som inte kan lösas utan starkt engagemang på högsta politiska nivå. Tekniken som behövs för att genomföra en total övergång till e-upphandling finns allmänt tillgänglig. De hinder som står i vägen för en övergång är trögheten hos vissa aktörer samt fragmenterade marknader. De åtgärder man presenterar i meddelandet avser att undanröja dessa hinder.

Bland de åtgärder som planeras nämns upprättandet av en effektiv rättslig ram innefattande de aktuella direktivförslagen med krav på övergång till e-upphandling. Vidare nämns främjandet av praktiska lösningar för bästa praxis, stöd till utbyggnaden av en infrastruktur för e-upphandling och övervakning av e-upphandlingens utbyggnad och vinster. Kommissionen redogör även för sin avsikt att föregå med gott exempel och införa e-upphandling för kommissionens egna upphandlingar, samt för vikten av att beakta e-upphandlingens internationella dimension.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna och Europaparlamentet att ge en tydlig politisk signal om sin vilja att övergå till fullständig e-upphandling genom att, före utgången av 2012, anta det reviderade lagstiftningspaket om

offentlig upphandling som för närvarande är föremål för förhandling mellan medlemsstaterna i rådet. Lagstiftningspaketet innefattar krav på en övergång till e-upphandling före mitten av 2016.

2011/12:FPM146

Regeringen välkomnar kommissionens initiativ att ta fram en strategi för e-upphandling inom EU och ser i huvudsak positivt på att man vidtar åtgärder för att underlätta övergången till e-upphandling.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I samband med antagandet 2004 av de Europeiska upphandlingsdirektiven (2004/18/EG och 2004/17/EG) presenterade kommissionen en handlingsplan för genomförandet av den rättsliga ramen för elektronisk offentlig upphandling (KOM (2004) 841 slutlig). Handlingsplanen omfattade förslag på ett antal 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 samt att arbeta för internationella regler för elektronisk offentlig upphandling.

2009-2010 lät kommissionen genomföra en utvärdering (SEC (2010) 1214 slutlig) av införandet av elektronisk upphandling i medlemsstaterna och särskilt analysera 2004 års handlingsplans inverkan på den utveckling som skett sedan 2004. Utvärderingen pekade på ett antal prioriterade problemområden och utmaningar som fortfarande behöver lösas för att säkerställa en fortsatt utveckling av elektroniska processer på upphandlingsområdet. Den fullständiga utvärderingen presenterades den 18 oktober 2010.

I samband med att kommissionen tog del av de preliminära resultaten från utvärderingen och mötet med kommissionens arbetsgrupp för elektronisk upphandling (ePWG) den 22 juni 2010 publicerade kommissionen dokumentet "Lessons to be drawn from the evaluation - Challenges for the development of interoperable, cross-border e-procurement", i vilket man bad om medlemsstaternas svar på ett antal frågor relaterade till framtida policy på området. Regeringen lämnade synpunkter på dokumentet den 8 juli 2010 (Fi2010/514).

Den 18 oktober 2010 publicerade kommissionen en grönbok om ökad användning av e-upphandling i EU (KOM 2010 (571) slutlig). Regeringen lämnade synpunkter på grönboken den 11 februari 2011 (S2011/92/RU).

Den 20 december 2011 presenterade kommissionen förslag till nya direktiv på upphandlingsområdet innefattande bestämmelser med krav på att tillämpa e-upphandling.¹ Förslagen är för närvarande föremål för förhandlingar mellan medlemsstaterna i rådet.

Direktivsförslaget för den klassiska sektorn föreskriver en gradvis övergång till helt elektroniska kommunikationsmetoder inom vissa faser av upphandlingen. Förslaget innehåller tvingande föreskrifter om att meddelanden ska överföras i elektronisk form, att upphandlingsdokument ska vara tillgängliga på elektronisk väg och att en övergång ska ske till helt elektronisk kommunikation, särskilt elektronisk inlämning av anbud. Förslaget omfattar även bestämmelser för vissa elektroniska förfaranden och verktyg. Förslaget innehåller inga krav på att upphandlande myndigheter och enheter använder elektroniska förfaranden vid utvärdering av anbud eller vid den efterföljande hanteringen av kontrakt, såsom e-fakturor. När tidsfristen för införlivande av direktivet går ut blir den föreskrivna användningen av elektroniska kommunikationsmetoder obligatorisk för vissa aktörer. Alla andra upphandlande myndigheter ska uppfylla kraven senast två år från tidsfristen för införlivande, utom i väl motiverade fall.

Bestämmelserna om e-upphandling i förslaget rörande försörjningssektorerna är i sak lika den klassiska sektorns bestämmelser. Även förslaget om koncessioner innehåller krav om elektroniska kommunikationsmetoder, men omfattar en övergångsperiod på fem år i stället för två.

Om kommissionens förslag antas före utgången av 2012, vilket är den tidsfrist som godkänts av Europeiska rådets informella sammanträde den 30 januari 2012, skulle de allra flesta av de upphandlingsförfaranden som omfattas av förslaget i princip utföras elektroniskt från mitten av 2016.

Den 20 april 2012 publicerade kommissionen ett meddelande om en strategi för e-upphandling i EU som behandlas i denna PM.

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet syftar till att visa betydelsen av en fullständig övergång till e-upphandling i EU samt att beskriva de viktigaste åtgärderna som kommissionen har för avsikt att vidta för att främja en sådan övergång.

¹ Förslag av den 20 december 2011 KOM(2011) 895 slutlig, KOM(2011) 896 slutlig och KOM(2011) 897 slutlig.

Kommissionen anför att övergången till e-upphandling framför allt är en politisk och ekonomisk fråga som inte kan lösas utan ett starkt engagemang på högsta politiska nivå. Den presenterade strategin bygger på antagandet att förslagen till nya direktiv på upphandlingsområdet kommer att antas utan några omfattande ändringar. Det slutliga målet är en genomgående elektronisk upphandling där alla faser av upphandlingsförfarandet, från meddelandet om upphandling till betalningen, sker automatiserat via elektroniska förfaranden, dvs. en mer långtgående målsättning än de krav som presenterats i direktivförslagen.

Ekonomiska argument för e-upphandling

Enligt kommissionen finns det övertygande ekonomiska argument för ett införande av e-upphandling. E-upphandlingen kan bidra till att lösa två av de stora utmaningar som den europeiska ekonomin står inför i dag: Behovet av att maximera effektiviteten i de offentliga utgifterna mot bakgrund av de finanspolitiska begränsningarna och behovet av att hitta nya källor till ekonomisk tillväxt. De upphandlande myndigheter och enheter som redan har övergått till e-upphandling har rapporterat besparingar på mellan 5 och 20 procent. Erfarenheterna visar att initiala investeringskostnader snabbt kan tjänas in. Med tanke på storleken på den totala upphandlingsmarknaden i EU skulle varje besparing på 5 procent innebära att omkring 100 miljarder euro återgår till statskassan. Kommissionens beräkningar visar vidare att en total övergång till e-upphandling inom EU skulle kunna generera 50-75 miljarder euro per år. Kostnaderna för införandet av e-upphandlingslösningar skulle kunna tjänas in på relativt kort tid.

E-upphandling kan bidra till att öka öppenhet och insyn när det gäller upphandlingsmöjligheter, vilket är gynnsamt inte minst för små och medelstora företag. Detta främjar gränsöverskridande konkurrens, innovation och tillväxt. E-upphandling kan också bidra till att minska felfrekvensen samt ge betydande kostnadsminskningar genom att sänka den offentliga sektorns kostnader för inköp och genom att minska transaktionskostnaderna för den offentliga sektorn och för de ekonomiska aktörerna. E-upphandling kan även ge miljövinster. E-upphandlingens ekonomiska och miljömässiga vinster går hand i hand med målet om hållbar tillväxt enligt EU:s 2020-strategi. Den digitala agendan för Europa och EU:s handlingsplan för e-förvaltning 2011–2015 visar att det är viktigt att sammanlänka e-upphandlingskapaciteten på den inre marknaden.

Endast 5-10 procent av upphandlingsförfarandena i EU genomförs i form av e-upphandling. EU har härvid hamnat efter både i förhållande till egna mål och till omvärlden. Mot denna bakgrund bör EU genast vidta åtgärder för att dra nytta av e-upphandlingens förtjänster och undvika att tappa konkurrenskraft.

Undanröjande av hinder

Kommissionen anför i meddelandet att tekniken för att införa e-upphandling finns tillgänglig. Två av de största hindren mot införandet av e-upphandling är trögheten hos vissa aktörer samt fragmenterade marknader. Inköpare och leverantörer måste övertygas om fördelarna med e-upphandling. Fragmenterade marknader, som kan bli följden om många olika system används inom EU, kan öka kostnaderna för de olika ekonomiska aktörerna. Kommissionen presenterar mot denna bakgrund ett antal åtgärder för att undanröja de aktuella hindren.

För det första avser man upprätta en effektiv rättslig ram. Som viktiga åtgärder anges att Europaparlamentet och rådet antar direktivförslagen med krav på en övergång till e-upphandling, att EU-kommissionen vid behov ska harmonisera tekniska krav genom delegerade akter, samt att man ska presentera förslag om en ny rättslig ram för elektronisk identifiering, elektronisk autentisering och elektroniska signaturer senast andra kvartalet 2012.

För det andra avser man främja praktiska lösningar baserade på bästa praxis. Kommissionen har tillsatt en expertgrupp (e-TEG) som ska utfärda rekommendationer för "bäst i klassen"-lösningar för e-upphandlingssystem. Syftet är att främja lösningar som ger en optimal balans mellan användarvänlighet och andra attribut, som t.ex. säkerhet. Rekommendationerna ska vara utformade på ett sådant sätt att de beaktar medlemsstaternas autonomi att utforma lösningar som är anpassade för de egna nationella kraven och kan integreras med existerande plattformar. Kommissionen genomför även för närvarande en studie av dagens e-upphandlingsplattformar i Europa. Plattformarna analyseras utifrån kriterier såsom användarvänlighet, tillgänglighet och kostnadseffektivitet. Studien kommer att utmytna i en s.k. Golden Book för de bästa metoderna. Resultatet av detta arbete kommer att användas för att främja att sådan god praxis anammas och används av medlemsstaterna och offentliga organ som investerar i infrastruktur för e-upphandling.

Ett tredje initiativ är att stödja utbyggnaden av en infrastruktur för e-upphandling. Kommissionen avser bl.a. att ge stöd för att se till att de lösningar som har utvecklats inom projektet Peppol (Pan-European Public Procurement On-Line) blir uthålliga. Peppol-projektet, som avslutas under 2012, har arbetat med att utveckla lösningar för att de plattformar som finns i medlemsstaterna ska kunna kommunicera med varandra. Kommissionen avser även finansiera och stödja utvecklingen av infrastruktur för e-

För det fjärde kommer kommissionen att satsa på en strategi för informationsspridning. Kommissionen kommer att inleda en bred informationsstrategi för att upplysa offentliga organ och företag om möjligheterna och fördelarna med e-upphandling samt anordna en årlig konferens om e-upphandling.

Ett femte initiativ avser övervakning av e-upphandlingens utbyggnad och vinster. Kommissionen menar att beslutsfattarna på EU-nivå och nationellt har behov av tillförlitlig och jämförbar information för att möjliggöra en uppföljning och mätning de effekter som införandet av e-upphandling medför. Kommissionen planerar därför att lägga grunden för elektroniska system för att övervaka upphandlingsutgifterna. Rapporteringssystemet skulle baseras på tillgången till e-upphandlingsplattformar. Kommissionen kommer dessutom att presentera en årlig rapport om e-upphandling.

Ett sjätte initiativ, som kommissionen för närvarande arbetar med, är att införa fullständig e-upphandling för sina egna upphandlingar före mitten av 2015. Kommissionen avser att göra de e-upphandlingslösningar man utvecklat tillgängliga för de medlemsstater som bygger sin infrastruktur.

Kommissionen konstaterar slutligen att e-upphandlingens internationella dimension blir allt viktigare. Som en sista viktig åtgärd anför man därför att man avser främja internationella dialoger om regleringsfrågor om öppna e-upphandlingssystem och aktivt övervaka relevant internationellt standardiseringsarbete.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelser om elektronisk offentlig upphandling finns i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) som genomför direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster, samt lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster som genomför direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfaranden vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Utöver dessa berörs även lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS), lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), som gäller vid införande av s.k. valfrihetssystem inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, lagen (2010:536) om valfrihet

Meddelandet innehåller inga nya förslag till lagstiftning. En av de åtgärder som föreslås i meddelandet är dock att rådet och medlemsstaterna antar de förslag till ny reglering av e-upphandlingar som följer av de tidigare presenterade förslagen till nya direktiv på upphandlingsområdet. Om förslagen antas i sin nuvarande utformning kommer detta att medföra ändringar av gällande bestämmelser beträffande e-upphandling. Övriga åtgärder i meddelandet är inte tillräckligt konkreta för att möjliggöra en bedömning av behovet av ändringar i lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Införandet av e-upphandling i enlighet med de krav som ställs i direktivförslagen skulle innebära budgetära konsekvenser. Mot bakgrund av de beräkningar som tidigare har presenterats av dåvarande Nutek och Ekonomistyrningsverket som visar på en god besparingspotential för såväl upphandlande myndigheter och enheter som näringslivet vid införande av e-upphandling samt vad som anförs i meddelandet om de vinster som e-upphandlingssystem generellt medför finns det dock anledning att anta att investeringarna till stor del kommer att kunna tjänas in inom en förhållandevis kort tid.

De övriga åtgärder som presenteras i meddelandet är inte tillräckligt preciserade för att möjliggöra en bedömning av ekonomiska konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till kommissionens initiativ att ta fram en strategi om e-upphandling och delar kommissionens bedömning att det finns goda ekonomiska argument för att införa e-upphandling. En ökad användning av e-upphandling är centralt för att öka tillgänglighet och öppenhet inom offentlig upphandling, effektivisera administration och processer för både upphandlande myndigheter och leverantörer, samt möjliggöra gränsöverskridande upphandling inom EU. Det är också en viktig del i arbetet med att främja utvecklingen av en väl fungerande digital inre marknad. Regeringen delar även bedömningen att trögheten hos vissa aktörer och en fragmentiserad marknad utgör problem mot att införa en fungerande gränsöverskridande e-upphandling på den interna marknaden.

Vad beträffar de föreslagna åtgärderna är regeringen huvudsakligen positiv. En ökad användning av e-upphandling förutsätter en satsning på att viktiga

komponenter såsom infrastruktur, autentisering och standarder finns på plats. Det är viktigt att lösningarna som väljs är till nytta för alla parter, inte minst små och medelstora företag. Regeringen noterar att den föreslagna strategin utgår från att de förslag till nya direktiv på upphandlingsområdet, som för närvarande är föremål för förhandlingar i rådet, kommer att antas utan större förändringar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Några ståndpunkter har ännu inte deklarerats från medlemsstaterna.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet, ekonomiska och sociala kommittén eller regionkommittén har ännu inte gett uttryck för någon ståndpunkt.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet innehåller inga konkreta förslag till ny lagstiftning. De regleringar av en övergång till e-upphandling som utgör en av de viktiga åtgärderna i meddelandet följer av de förslag till direktiv på upphandlingsområdet som presenterades den 20 december 2011 och som för närvarande är föremål för förhandlingar i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Meddelandet innehåller inga konkreta förslag till ny lagstiftning. Ingen prövning av subsidiaritets- eller proportionalitetsprincipen har därför gjorts av kommissionen eller regeringen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Regeringen följer frågan.

4.2 Fackuttryck/termer

