



Grönbok om elektronisk upphandling

Finansdepartementet

2010-12-01

Dokumentbeteckning

COM (2010) 571 final

Grönbok om en ökad användning av e-upphandling i EU

Sammanfattning

Kommissionens grönbok om en ökad användning av e-upphandling i EU innefattar en genomgång av de problemområden som enligt kommissionen utgör de huvudsakliga hindren för en framgångsrik övergång till e-upphandling och ett ökat gränsöverskridande deltagande i upphandlingsförfarandena. Därefter lämnas ett antal förslag på prioriterade områden för åtgärder på EU-nivå. Grönboken har sin grund i den utvärdering av handlingsplanen för genomförandet av den rättsliga ramen för elektronisk offentlig upphandling (KOM (2004) 841 Final) som kommissionen lät genomföra under 2009-2010.

De prioriterade områden för åtgärder på EU-nivå som kommissionen föreslår består sammanfattningsvis av incitament för att påskynda upphandlande myndigheters och leverantörers övergång till elektronisk upphandling, åtgärder för att underlätta ett gränsöverskridande deltagande i e-upphandling, byggstenar för driftskompatibel infrastruktur, strategier för att göra upphandling mer innovativ, hållbar och tillgänglig samt bättre benchmarking- och övervakningssystem. De förslag som presenteras av kommissionen är av en ganska allmänt hållen karaktär och i anknytning till varje område ställer kommissionen ett antal frågor för att säkerställa att man identifierat rätt områden och gjort rätt prioriteringar.

Regeringen ställer sig huvudsakligen positiv till grönbokens innehåll och välkomnar initiativet att vidta ytterligare åtgärder för att främja en ökad användning av e-upphandling i EU men anser att grönboken i flera

avseenden är för vag för att medge mer konkreta synpunkter från medlemsstaterna på kommissionens framtida åtgärder på området.

2010/11:FPM38

Synpunkter på grönboken ska vara kommissionen tillhanda senast den 31 januari 2011.

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 Final). 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 final) 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 anslutning till publiceringen av grönboken.

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 den grönbok om ökad användning av e-upphandling i EU som behandlas i denna PM.

Grönboken är enligt kommissionen ett första steg i processen att anta en vitbok över kommissionens kommande åtgärder för att etablera en sammankopplad infrastruktur för e-upphandling. Kommissionens avsikt är att genom grönboken lägga fast och genomföra ett ambitiöst men realistiskt program för att utnyttja informations- och kommunikationsteknikens potential för en bättre offentlig upphandling på hela den inre marknaden. Kommissionen menar att de flesta av de investeringar som krävs för e-upphandling måste göras på nationell och regional nivå och att en övergång måste ske decentraliserat och enligt "bottom-up-principen" men att EU:s initiativ fortfarande kan spela en viktig roll för att frigöra den potential som ligger i e-upphandling och undvika de fallgropar som en okoordinerad och decentraliserad övergång till e-upphandling kan innebära.

Grönbokens primära fokus är fördelat mellan en genomgång av de problemområden som enligt kommissionen utgör de huvudsakliga hindren för en framgångsrik övergång till e-upphandling och ett ökat gränsöverskridande deltagande i upphandlingsförfarandena, samt en genomgång av ett antal prioriterade områden för åtgärder på EU-nivå. I samband med redovisningen av de prioriterade områdena för åtgärder ställer kommissionen ett antal anslutande frågor kring förslagets innehåll. Utöver det innehåller grönboken även några mer beskrivande avsnitt om e-upphandlingens fördelar och rådande nuläge, samt tidigare initiativ och åtgärder som inte redovisas närmre i denna PM.

Det bör uppmärksammas att kommissionen med begreppet e-upphandling avser hela upphandlingsprocessen, från annonsering till fakturering, dvs. det som i den engelska terminologin benämns som pre award och post award.

De huvudsakliga problemområden som grönboken identifierar kan kort sammanfattas i följande fem punkter.

Upphandlande myndigheter och leverantörer är långsamma i sin övergång till elektroniska processer på grund av upplevda risker relaterade till exempelvis teknik, införande, säkerhet samt koncentration och centralisering.

De många olika tekniska lösningarna samt avsaknaden av standardisering innebär svårigheter för leverantörer i form av ökade inlärningskostnader samt problem att skapa driftskompatibla system.

Det saknas i flera avseenden gemensamma lösningar för ömsesidigt erkännande av nationella elektroniska lösningar, exempelvis avseende elektroniska signaturer och certifikat.

Vissa av de krav som ställs i förhållande till främst autentisering och identifiering är för tekniskt betungande, vilket leder till en ökad kostnad och börda för att lämna anbud elektroniskt.

Den snabba utvecklingstakten i vissa medlemsstater kan riskera att missgynna vissa leverantörer om verktyg saknas för att delta i förfaranden som organiseras i elektroniska system.

De prioriterade områden för åtgärder på EU-nivå som avser hitta lösningar på de ovan beskrivna problemområdena delas i sin tur upp i fem punkter. I samband med varje punkt ställs ett antal frågor genom vilka kommissionen ber om berörda intressenters synpunkter på de föreslagna åtgärderna.

Kommissionen anser att det bör införas ytterligare incitament för att påskynda upphandlande myndigheters och leverantörers övergång till elektronisk upphandling. Detta kan exempelvis ske genom ytterligare förtydliganden vid nationell kravställning på användandet av elektronisk upphandling, samt genom att i vissa avseenden överföra ansvaret för att säkerställa kraven i upphandlingslagstiftningen till ett erkänt e-upphandlingssystem, som uppfyller gemensamt fastställda krav på nödvändiga garantier.

Kommissionen bör vidare verka för att underlätta ett gränsöverskridande deltagande i e-upphandling, vilket ska ske genom tre primära insatsområden. För det första bör EU förtydliga vilka villkor för tillträde som e-upphandlingssystem och e-upphandlingsförfaranden måste uppfylla, vilket innebär att man kommer överens om en minimiuppsättning egenskaper som bör finnas i varje e-upphandlingssystem för att garantera en bred tillgänglighet. För det andra bör EU verka för att underlätta ömsesidigt erkännande av elektronisk identifiering, styrkande handlingar och andra förutsättningar för ekonomiska aktörer att delta i elektroniska upphandlingsförfaranden. Detta arbete kommer även fortsatt att primärt ske genom förvaltning och vidareutveckling av det storskaliga pilotprojektet PEPPOL samt verktyget e-CERTIS. För det tredje så föreslår kommissionen att se över den tidigare rekommendationen om kvalificerade signaturer för att förenkla behörighetskraven för ekonomiska aktörer.

Det tredje prioriterade åtgärdsområdet rör skapandet av byggstenar för driftskompatibel infrastruktur för e-handel. Här föreslår kommissionen att man i ökad omfattning bör uppmuntra standardisering av centrala processer och system, särskilt processer före tilldelning av kontrakt. Vidare avser kommissionen tillhandahålla vissa centrala byggstenar och verktyg, primärt

genom förvaltning, vidareutveckling och spridning av de två storskaliga pilotprojekten, PEPPOL och e-PRIOR.

2010/11:FPM38

Kommissionen avser även att ta fram strategier samt vidta åtgärder för att göra upphandling mer innovativ, hållbar och tillgänglig, särskilt för små och medelstora företag.

Slutligen föreslår kommissionen att införa bättre benchmarking- och övervakningssystem både på EU-nivå och nationell nivå för att bättre kunna sätta in rätt åtgärder och möjliggöra en mer effektiv spridning av bästa praxis. Kommissionen kommer även att fortsätta verka för utvecklingen av en internationell ram för e-upphandling.

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.

Då grönboken är av mer generell karaktär, och de eventuella lagändringsförslag som diskuteras inte specificeras i tillräcklig utsträckning, är det svårt att i detta skede redogöra för förslagets effekt på gällande svenska regler. Om kommissionen väljer att genomföra någon eller några av de åtgärder som innebär förändringar av upphandlingsdirektiven kommer detta med stor sannolikhet att medföra en justering av gällande bestämmelser.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens förslag i grönboken är inte tillräckligt utvecklade för att kunna ligga till grund för en bedömning av vilka budgetära konsekvenser förslaget kommer att få. Grönboken ger dock ett intryck av att kommissionen förutser att fortsatta insatser på området kommer att ligga i ungefär samma ekonomiska storleksordning som tidigare och att några avsevärda utgifter utöver befintliga anslagsramar inte är att vänta.

Någon egentlig konsekvensanalys saknas i stora delar då grönboken inte presenterar några tillräckligt konkreta eller slutliga förslag.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens initiativ att ta fram en grönbok om ökad användning av e-upphandling inom EU. 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 på den interna marknaden. En övergång till ökad användning av elektronisk upphandling och är även i linje med regeringens ambitioner och åtgärder på området.

Det förslag som kommissionen presenterar ringar i stora delar in de centrala problemområden som existerar i nuläget, och regeringen delar i huvudsak kommissionens uppfattning av prioriterade områden för åtgärder. Kommissionen har medvetet valt att hålla grönboken på en något högre, mer allmänt hållen nivå, med få konkreta förslag på åtgärder och ett stort batteri av åtföljande frågor. Denna inbjudande inställning är förvisso positiv, då området är komplext och präglas av en starkt decentraliserad struktur där den huvudsakliga utvecklingen drivs på regional och nationell nivå, men det innebär även svårigheter för medlemsstaterna att komma med mer konkreta synpunkter på kommissionens förslag. Bland de förslag som diskuteras välkomnar regeringen särskilt att kommissionen överväger att ompröva tidigare rekommendation kring användning av kvalificerade signaturer inom e-upphandling samt att kommissionen framhåller vikten av ökade insatser på standardiseringsområdet. Samtidigt är det viktigt att e-upphandling ses som en del av det bredare e-förvaltningsarbetet och att kommissionen säkerställer att de åtgärder som genomförs inte utvecklas i stuprörsform utan samordnas med de åtgärder som genomförs inom ramen för e-förvaltningsagendan i stort.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Några ståndpunkter har ännu inte deklarerats från medlemsstaterna, men givet den ganska allmänt hållna tonen i grönboken med få konkreta förslag bör de flesta medlemsstater ställa sig huvudsakligen positiva till kommissionens initiativ.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

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

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstanserna har ännu inte gett uttryck för någon ståndpunkt.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen föreslår ingen lagstiftning eller ändring av nuvarande lagstiftning i grönboken.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Grönboken omfattar inte några tillräckligt konkreta förslag för att kunna bedöma subsidiaritet och proportionalitet. I den mån eventuella förändringar av nuvarande lagstiftning diskuteras i förslaget förespråkar inte kommissionen i det här skedet någon specifik lösning före den andra.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Synpunkter på förslaget ska vara kommissionen tillhanda senast den 31 januari 2011. Någon exakt tidplan för fortsatt behandling av ärendet efter det är ännu inte kommunicerad, men kommissionen har indikerat att man avser publicera en vägkarta över kommande steg och operationella åtgärder i mitten av 2011 och att man, i det fall det finns behov av att ändra nuvarande lagstiftning, avser publicera utkast till sådana förslag under 2012.

4.2 Fackuttryck / termer