



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 29.12.2004
COM(2004) 841 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Actieplan voor de implementatie van het wettelijk kader voor elektronische
aanbestedingen**

{SEC(2004)1639}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Actieplan voor de implementatie van het wettelijk kader voor elektronische
aanbestedingen**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Doelstellingen en maatregelen	3
2.1.	Totstandbrenging van een goed werkende interne markt voor elektronische aanbestedingen	3
2.2.	Zorgen voor efficiëntere aanbestedingen, beter bestuur en meer concurrentie	8
2.3.	Totstandbrenging van een internationaal kader voor elektronische aanbestedingen .	11
3.	Uitvoering van het actieplan voor elektronische aanbestedingen en toezicht op de uitvoering	11

1. INLEIDING

In deze mededeling wordt een actieplan voorgesteld voor de implementatie van het nieuwe wettelijk kader voor elektronische aanbestedingen, dat in april 2004 in het kader van het wetgevingspakket voor de aanbestedingsrichtlijnen 2004/18/EG en 2004/17/EG is vastgesteld. Genoemde richtlijnen bieden een samenhangend kader voor open, transparante en niet-discriminerende elektronische aanbestedingen en bevatten regels voor het elektronisch aanbesteden alsmede voorwaarden voor moderne aankooptechnieken met behulp van elektronische communicatiemiddelen.

Als elektronisch aanbesteden algemeen gangbaar wordt, kan dit de overheidssector een kostenbesparing van 5% opleveren en de totale transactiekosten voor beide partijen met 50-80% beperken. Hoewel de voordelen uit het oogpunt van concurrentie en efficiëntie voor de EU als geheel moeilijk zijn te becijferen, staat wel vast dat een toegenomen concurrentie en efficiëntie op de markten voor overheidsopdrachten direct en indirect van invloed kunnen zijn op de gehele economie en een voorname rol kunnen spelen bij het halen van de doelstellingen van Lissabon.

Wanneer elektronische aanbestedingen echter op verkeerde wijze worden ingevoerd, is de kans groot dat de markt versnipperd raakt. De beleidsmakers moeten met name het hoofd bieden aan de juridische, technische en organisatorische belemmeringen die kunnen ontstaan als gevolg van elektronische aanbestedingen.

De raadplegingen die de Commissie in het kader van de effectbeoordeling heeft uitgevoerd¹, wijzen uit dat er inderdaad behoefte is aan een actieplan. De lidstaten, de kandidaat-lidstaten en het bedrijfsleven zijn bereid aan zo'n actieplan mee te werken. De Commissie wil daarbij voortbouwen op de bestaande initiatieven om de Europese markten voor overheidsopdrachten moderner, opener en concurrerender te maken. Zij stelt drie categorieën maatregelen voor:

- *maatregelen gericht op een goed werkende interne markt voor elektronische aanbestedingen;*
- *maatregelen ter vergroting van de efficiëntie van de aanbestedingen en ter verbetering van het bestuur;*
- *werkzaamheden om een internationaal kader voor elektronische aanbestedingen tot stand te brengen.*

2. DOELSTELLINGEN EN MAATREGELEN

2.1. Totstandbrenging van een goed werkende interne markt voor elektronische aanbestedingen

2.1.1. Juiste en tijdige implementatie van het wettelijk kader

Uiterlijk op 31 januari 2006 moeten de lidstaten het nieuwe wettelijk kader implementeren, maar het is niet uitgesloten dat sommige lidstaten deze termijn zullen overschrijden. Het is

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

van wezenlijk belang dat de nieuwe bepalingen betreffende elektronische aanbestedingen vroegtijdig worden goedgekeurd om te vermijden dat zich concurrentiebelemmeringen en -verstoringen voordoen. Evenzeer belangrijk is het dat het bedrijfsleven zich tijdig op elektronische aanbestedingen voorbereidt en er effectief gebruik van maakt. De lidstaten moeten alles in het werk stellen om de uiterste termijn van de richtlijnen te halen.

Een onjuiste of uiteenlopende interpretatie van de nieuwe regels kan het grensoverschrijdende handelsverkeer belemmeren, wat uiteindelijk tot marktfragmentatie kan leiden. De Commissie zal de omzetting nauwlettend volgen en de uitwisseling van nuttige informatie met de lidstaten in het ontwerpstadium bevorderen, om zo het begrip van het wettelijk kader te vergroten. Ook zal zij een interpretatief document opstellen over de wettelijke eisen voor elektronische aanbestedingen. Bovendien worden oefensimulators beschikbaar gesteld die de nieuwe elektronische omgeving nabootsen om de eerste stappen van de overheidsinstellingen en bedrijven te ondersteunen.

- **In het eerste kwartaal van 2005** publiceert de Commissie een interpretatief document over de nieuwe regels voor elektronische aanbestedingen.
- **In het eerste kwartaal van 2005** stelt de Commissie oefensimulators on line beschikbaar, zodat aanbestedende diensten en bedrijven vertrouwd kunnen worden met de nieuwe regels en hulpmiddelen voor elektronische aanbestedingen.
- **In 2005** ondersteunt de Commissie de lidstaten bij de omzetting van de nieuwe wettelijke bepalingen.

2.1.2. *Aanvulling van het wettelijk kader met geschikte basishulpmiddelen*

Nog steeds wordt 90% van de aankondigingen voor TED² op papier toegezonden. De situatie is enigszins verbeterd door de standaardformulieren van Richtlijn 2001/78/EG, maar de verwerking van die formulieren brengt hoge kosten met zich mee, vertraagt de publicatie en vergroot de kans op fouten.

In de nieuwe richtlijnen wordt geen volledig elektronisch meldingssysteem voorgeschreven. Op korte termijn was dat niet haalbaar omdat elektronische middelen niet in alle lidstaten even ver ontwikkeld en doorgedrongen zijn. Daarom is gekozen voor een stapsgewijze aanpak. De Commissie zal begin 2005 een verordening over standaardformulieren goedkeuren, waarbij de bestaande formulieren worden aangepast aan de met de nieuwe richtlijnen geïntroduceerde elementen (onder meer elektronische veilingen, dynamische aankoopssystemen en kopersprofielen). Uiterlijk eind 2006 zal de Commissie een nieuwe generatie gestructureerde elektronische standaardformulieren voorstellen om elektronische ontvangst, verwerking en verspreiding van alle onder de richtlijnen vallende aankondigingen van overheidsopdrachten mogelijk te maken. De nieuwe generatie moet het automatisch maken van samenvattingen in alle officiële EU-talen vergemakkelijken en eenvoudig inpasbaar zijn in alle operationele elektronische aanbestedingssystemen. Ook moet worden overwogen een elektronisch adresboek van de aanbestedende diensten in de EU tot stand te brengen.

Het gebruik van de bij Verordening (EG) nr. 2195/2002 ingevoerde gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten (CPV) wordt met de nieuwe richtlijnen verplicht. Bij elektronische aanbesteding ontstaan nieuwe gebruiksmogelijkheden voor de CPV, zoals het

² 'Tenders Electronic Daily', de officiële website van de EU waarop alle opdrachten worden aangekondigd die onder de aanbestedingsrichtlijnen vallen.

structureren en analyseren van de uitgaven aan overheidsopdrachten of het opstellen van statistieken. Op dit moment wordt gewerkt aan de aanpassing van de CPV aan het gebruik in een volledig elektronische omgeving. Hiervoor is een studie opgezet en de lidstaten en belanghebbende partijen zullen worden verzocht daaraan een actieve bijdrage te leveren. Indien de aanpassing met succes wordt afgerond, ontstaat een toonaangevend internationaal classificatiemodel voor overheidsopdrachten.

- **Begin 2005** keurt de Commissie nieuwe standaardformulieren goed die zijn aangepast aan de nieuwe procedures en het gebruik van elektronische communicatiemiddelen.
- **Uiterlijk begin 2006** doet de Commissie herzieningsvoorstellen voor de gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten op basis van een lopend onderzoek.
- **Uiterlijk eind 2006** presenteert de Commissie een blauwdruk voor een volledig elektronisch systeem voor de ontvangst en publicatie in TED van aankondigingen van overheidsopdrachten.
- **Uiterlijk eind 2007** implementeren de lidstaten op nationaal niveau volledig elektronische systemen, met geschikte hulpmiddelen voor doorzending naar en publicatie in TED.

2.1.3. Opheffing of voorkoming van belemmeringen als gevolg van elektronische aanbestedingen

Het bedrijfsleven is met name bang dat de grensoverschrijdende deelname aan aanbestedingen wordt belemmerd door verkeerd ontworpen aanbestedingssystemen en niet-compatibele IT-normen. Het gebruik van verschillende, niet-compatibele technieken kan ertoe leiden dat bedrijven geen toegang hebben tot elektronische aanbestedingssystemen of kan vanwege extra problemen of kosten ontmoedigend werken. De belemmeringen kunnen door zowel functionele als technische aspecten worden veroorzaakt.

Bij de overstap op elektronische aanbestedingen moeten de lidstaten zich steeds laten leiden door het beginsel dat de gebruikte hulp- en communicatiemiddelen niet-discriminerend, algemeen beschikbaar en interoperabel moeten zijn en op generlei wijze de toegang van bedrijven tot de aanbestedingsprocedure mogen beperken.

Om te voorkomen dat elektronische aanbestedingen belemmeringen creëren, moeten de lidstaten bij het opstellen van wetgeving en het ontwerpen van elektronische aanbestedingssystemen gebruikmaken van de uitkomsten van de analyse inzake functionele eisen die de Commissie in het kader van het IDA-programma³ heeft uitgevoerd. De Commissie en de lidstaten zullen deze uitkomsten valideren in het interpretatieve document dat de Commissie in 2005 publiceert.

Om het vertrouwen in elektronische aanbestedingen te vergroten moet de ontwikkeling van controlesystemen worden bevorderd. De Commissie raadt de lidstaten sterk aan vrijwillige toelatingsregelingen overeenkomstig de richtlijnen in te voeren of te handhaven om te waarborgen dat de elektronische aanbestedingssystemen aan de eisen van de richtlijnen voldoen. Om te zorgen voor een soepel werkende interne markt lijkt het wenselijk dat een Europese regeling wordt ingevoerd, waarbij wordt voortgebouwd op de nationale regelingen, die in de Europese regeling worden geïntegreerd. De Commissie en de lidstaten moeten een

³ Programma voor gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten.

haalbaarheidsstudie uitvoeren naar de ontwikkeling van een dergelijke, op de functionele eisen gebaseerde *TRUST*-regeling (*Transparent Reliable Unhindered Secure Tendering*).

Ook enkele “horizontale” problemen bedreigen de werking van de interne markt en de doorbraak van elektronische aanbestedingen. Een mogelijk knelpunt kan zich voordoen bij het gebruik van geavanceerde elektronische handtekeningen, met name handtekeningen op basis van een gekwalificeerd certificaat die met veilige middelen zijn aangemaakt (hierna: “gekwalificeerde handtekeningen”).

In de nieuwe richtlijnen is niet gedefinieerd welk soort e-handtekening bij elektronische aanbestedingen moet worden gebruikt. De lidstaten, die verschillende juridische begrippen voor handtekeningen hanteren, mogen zelf kiezen welk niveau zij voorschrijven overeenkomstig e-handtekeningenrichtlijn 1999/93/EG. Indien een gekwalificeerde handtekening wordt geëist, zijn de aanbestedende diensten in de EU echter overeenkomstig de richtlijnen verplicht de inschrijvingen met een dergelijke handtekening en de bijbehorende certificaten feitelijk te erkennen, in ontvangst te nemen en te verwerken, ongeacht de plaats van oorsprong in de EU of de technische kenmerken ervan. Dit geldt ook wanneer de inschrijvingen documenten van verschillende oorsprong (in het geval van een consortium van bedrijven) en mogelijk handtekeningen van verschillende niveaus, uit verschillende bronnen (van verschillende nationale autoriteiten) bevatten.

Elektronische aanbestedingen zijn hierdoor het eerste werkteerrein waar bedrijven gebruikmaken van gekwalificeerde handtekeningen bij transacties met overheidsinstanties van een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn. De wezenlijke verschillen tussen de gekwalificeerde handtekeningen die sommige lidstaten voorschrijven, moeten dan ook reden tot grote zorg zijn. De - ondanks de bestaande normen⁴ - geconstateerde interoperabiliteitsproblemen en het ontbreken van een volwassen Europese markt voor dit soort handtekeningen, vormen een reële en mogelijk hardnekkige belemmering voor grensoverschrijdende elektronische aanbestedingen⁵.

In 2002 is in het kader van het IDA-programma het project “Bridge/Gateway CA” opgezet om na te gaan hoe gezorgd kan worden voor een betere erkenning van en een groter vertrouwen in elektronische certificaten, verstrekt door verschillende certificeringsautoriteiten (CA's) met het oog op de uitwisseling van beveiligde e-mails en handtekeningen tussen verschillende nationale overheden. De resultaten van dit proefproject, met technische, organisatorische en operationele aanbevelingen voor de bestaande regelingen, moeten medio 2005 beschikbaar zijn. Hoewel het raakvlakken heeft met elektronische aanbestedingen, mag van dit project niet worden verwacht dat het voor de uiterste termijn van 2006 een pasklare oplossing voor de hierboven beschreven problemen oplevert. De lidstaten en de Commissie moeten daarom, met een open oor voor de standpunten van het bedrijfsleven en voortbouwend op de huidige inspanningen, samenwerken in een operationeel project om snel een oplossing op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning te vinden. Op dit moment zou de Commissie voorstander zijn van een initiatief gericht op het testen en bevorderen van oplossingen die grensoverschrijdend gebruik van gekwalificeerde handtekeningen mogelijk maken. De oplossingen moeten eenvoudig overdraagbaar zijn, ook naar andere werkteerrenen.

⁴ Overeenkomstig Richtlijn 1999/93/EG zijn technische normen bekendgemaakt door de werkgroep ESI van het ETSI en de CEN/ISSS e-Sign Workshop.

⁵ Zie voor een uitvoerige analyse “The legal and market aspects of electronic signatures”, studie voor de Europese Commissie, Interdisciplinary Centre for Law and Information Technology, Katholieke Universiteit Leuven, oktober 2003.

Vooralsnog raadt de Commissie de lidstaten aan geschikte overgangsmaatregelen te onderzoeken, zoals een bevestiging op papier voor inschrijvers wier elektronische handtekening afwijkt van de voorgeschreven handtekening.

Ook het ontbreken van gangbare en interoperabele elektronische orderplaatsings- en factureringshulpmiddelen op de interne markt belemmert de gelijke deelname van leveranciers bij grensoverschrijdende aanbestedingen. Momenteel wordt weinig gebruik gemaakt van dit soort transacties, en gebeurt dat uitsluitend op facultatieve basis. De Commissie zal de situatie blijven volgen, terwijl in het kader van de normalisatiewerkzaamheden van de EU naar oplossingen wordt gezocht.

- **In 2005** worden de IDA-resultaten inzake gemeenschappelijke functionele eisen voor elektronische aanbestedingssystemen op basis van de IDA-studie van 2004 naar gemeenschappelijke functionele eisen, door de lidstaten en de Commissie getest, verfijnd en gevalideerd.
- **Begin 2006** beoordelen de lidstaten of alle operationele elektronische aanbestedingssystemen aan de eisen van de richtlijnen zijn aangepast.
- **Uiterlijk medio 2005** voeren de lidstaten nationale toelatingsregelingen in om te controleren of de elektronische aanbestedingssystemen aan het wettelijk kader voldoen.
- **Uiterlijk eind 2005** voeren de lidstaten en de Commissie een haalbaarheidsstudie uit om te beoordelen of een Europees controlesysteem moet worden ingevoerd.
- **In de periode 2005-2006** doet de Commissie een voorstel voor een initiatief in het kader van het IDABC-programma, om de lidstaten te helpen bij de coördinatie van de praktische invoering van geavanceerde gekwalificeerde handtekeningen, zodat interoperabiliteitsproblemen worden opgelost⁶.
- **Uiterlijk op 31 januari 2006** passen de lidstaten interoperabele gekwalificeerde elektronische handtekeningen toe, indien het nationale recht deze handtekeningen voorschrijft.

2.1.4. Opsporing en oplossing van interoperabiliteitsproblemen

Uit het voorgaande blijkt dat er nog steeds interoperabiliteitsproblemen bestaan en dat nog nieuwe problemen aan het licht kunnen komen. Sommige problemen zijn al opgespoord en opgelost door het nemen van passende maatregelen; andere zullen naar voren komen uit de analyse van de resterende interoperabiliteitsbehoeften voor elektronische aanbestedingen, die de CEN/ISSS⁷ momenteel uitvoert. De aandacht voor interoperabiliteit mag echter ook daarna niet verslappen. In verband met technische en operationele ontwikkelingen zullen de bestaande systemen voor alle stadia van het aanbestedingsproces voortdurend moeten worden herzien en verbeterd. De normen op dit terrein zijn marktgedreven. Ook moet rekening worden gehouden met relevante uitkomsten van OTO-projecten in verband met de elektronische overheid. De overheid moet zich op de hoogte stellen van en werken aan interoperabele oplossingen door in gesprek te treden met de betrokken partijen op nationaal of Europees niveau en de ontwikkelingen van de elektronische handel in het interzakelijke segment op de voet volgen om te voorkomen dat er een kloof ontstaat tussen de zakelijke markt en de markt voor overheidsopdrachten.

⁶ Op 21 april 2004 hebben het Europees Parlement en de Raad Besluit 2004/387/EG tot invoering van het nieuwe IDABC-programma goedgekeurd. Dit programma, dat voortbouwt op de resultaten van het voorgaande IDA-programma, heeft tot doel vanaf 2005 de ontwikkeling van interoperabele pan-Europese e-overheidsdiensten in kaart te brengen, te ondersteunen en te bevorderen.

⁷ De Workshop on Information Society Standardisation Systems van de Europese Commissie voor Normalisatie.

De Commissie zal erop blijven toezien of zich op de interne markt of in het internationale handelsverkeer interoperabiliteitsproblemen voordoen en zal zo nodig normalisatieopdrachten verstrekken. Het is wenselijk dat de werkzaamheden van de IDA-werkgroep voor elektronische aanbestedingen worden voortgezet en dat de ontwikkelingen gevolgd blijven worden om informatie over specificaties en goede praktijken uit te wisselen.

- **Uiterlijk in het eerste kwartaal van 2005** voltooit de CEN/ISSS de analyse van de resterende interoperabiliteitsbehoeften voor doeltreffende elektronische aanbestedingen.
- **In de periode 2005-2007** stelt de Commissie voor de werkzaamheden in verband met elektronische aanbestedingen voort te zetten in het kader van het IDABC-programma, zodat interoperabiliteitsvraagstukken worden uitgewisseld en besproken en de ontwikkelingen in de lidstaten worden gevolgd.
- **In de periode 2005-2007** zullen de Commissie en de lidstaten normalisatiewerkzaamheden op Europees niveau stimuleren en contact houden met internationale normalisatieorganisaties.

2.2. Zorgen voor efficiëntere aanbestedingen, beter bestuur en meer concurrentie

2.2.1. Efficiëntere aanbestedingen en beter bestuur

De overstap op elektronische aanbestedingen vergt juridische, institutionele en organisatorische aanpassingen op vele niveaus. De lidstaten moeten beslissen over de aard en reikwijdte van de te informatiseren opdrachten, het te voeren beleid, de te gebruiken systemen en hulpmiddelen en de betrokken overheidsniveaus. De kans op mislukking is zeker aanwezig. Planning van de inspanningen is daarom essentieel, evenals toezicht op de uitvoering.

De efficiëntiewinst hangt af van de mate waarin de aanbestedingen als geheel worden geautomatiseerd, hoewel waarschijnlijk maximaal voordeel voor zowel de overheid als het bedrijfsleven wordt behaald met een gefaseerde ontwikkeling van elektronische aanbestedingen. De Commissie roept de lidstaten op alle aspecten van het wetgevingspakket op samenhangende wijze in nationaal recht om te zetten. De overheid moet echter de mogelijkheid houden om de toepassing van de nieuwe elektronische hulpmiddelen en technieken in de loop van de tijd bij te sturen en aan te passen. In het bijzonder moet aandacht worden besteed aan mogelijke buitensporige of ongeoorloofde centralisatie van aanbestedingen, oneigenlijk gebruik van elektronische veilingen en voorkeuren voor gesloten aankoopssystemen (bv. raamovereenkomsten) boven open systemen. Dergelijke praktijken kunnen de efficiëntievoordelen tenietdoen.

Om de voordelen te optimaliseren moeten de lidstaten nationale plannen opstellen, die kunnen worden aangevuld met specifieke plannen voor de belangrijkste aanbestedende diensten. Omdat de omstandigheden in de lidstaten nogal uiteenlopen, is het weinig zinvol om uniforme doelstellingen en werkwijzen voor de verbreiding van elektronische aanbestedingen vast te stellen. De Commissie moet de lidstaten zo mogelijk bijstaan bij de opstelling van deze plannen en bijdragen tot de verspreiding en uitwisseling van informatie. Ook zal zij de ontwikkelingen blijven volgen aan de hand van geschikte indicatoren, gebaseerd op gegevens uit de TED-databank. Het in januari 2003 in Kopenhagen opgerichte netwerk voor overheidsopdrachten kan fungeren als forum voor de uitwisseling tussen de lidstaten.

De efficiëntiewinst is ook afhankelijk van de automatisering van bepaalde processen, zoals facturering, orderplaatsing en betaling. Momenteel staat deze nog in de kinderschoenen, maar de normalisering en automatisering van de financiële en begrotingssystemen zou hiervoor wel eens een stimulans kunnen vormen. De CEN/ISSS heeft in opdracht van de Commissie een

inventarisatie van de normaliseringsbehoeften gemaakt en werkt momenteel aan de afronding van uitvoerige richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2001/115/EG met betrekking tot elektronische facturen. Daarnaast worden in het kader van een IDA-project XML-schema's voor elektronische aanbestedingen ontwikkeld, met elektronische facturering en orderplaatsing. De pogingen op dit gebied moeten worden voortgezet om te komen tot interoperabele oplossingen.

Het is nauwelijks mogelijk goed nationaal beleid te ontwikkelen als een gedetailleerd beeld van de aanbestedingsmarkten ontbreekt. De bestaande statistische informatie is doorgaans onvolledig en ook schort er het nodige aan de organisatie van de mechanismen voor het verzamelen van gegevens. Elektronische aanbestedingen bieden de mogelijkheid hier verbetering in te brengen. De Commissie zal het Raadgevend Comité inzake overheidsopdrachten en de werkgroep statistische informatie opdragen optimaal gebruik te maken van de invoering van nieuwe technieken bij elektronische aanbestedingen.

- **Uiterlijk eind 2005** stellen alle lidstaten een op de specifieke nationale behoeften afgestemd nationaal plan op voor de invoering van elektronische aanbestedingen, met meetbare streefdoelen.
- **Uiterlijk eind 2005** roepen de lidstaten afzonderlijke nationale aanbestedende diensten op soortgelijke plannen op te stellen en de uitvoering te coördineren en controleren.
- **In de periode 2005-2006** blijft de Commissie de werkzaamheden van de CEN/ISSS op het gebied van elektronische facturen volgen en stelt zij voor de XML-werkzaamheden uit 2003-2004 op het gebied van elektronische facturering en orderplaatsing een vervolg te geven in IDABC-verband.
- **Uiterlijk eind 2006** zetten de lidstaten efficiënte elektronische systemen op voor de verzameling en verwerking van statistische gegevens over aanbestedingen.

2.2.2. Meer concurrentie op de overheidsopdrachtenmarkten in de EU

Uit de bedrijvenraadpleging die de Commissie via internet heeft uitgevoerd, is gebleken dat transparantie en vertrouwen in eerlijke gunningsprocedures belangrijke aspecten van geïnformateerde aanbestedingen moeten zijn. Elektronische middelen bieden meer transparantie omdat de informatie over opdrachten makkelijker en sneller kan worden verspreid en verkleinen de mogelijkheden en prikkels voor fraude. Ook kan het aanbestedingenbeheer, en dus ook het toezicht en de besluitvorming, erdoor worden verbeterd. De gebruikelijke wijze waarop informatie over opdrachten wordt verspreid kan per lidstaat verschillen, evenals de voorschriften voor de traceerbaarheid en de controle op elektronische aanbestedingsoperaties. Het netwerk voor overheidsopdrachten kan actief bijdragen tot de uitwisseling van informatie en praktijken op dit gebied. De Commissie kan steun verlenen aan een benchmarkingstudie om de prestaties te vergelijken en te meten.

De meeste bedrijven zijn van mening dat elektronische aanbestedingen minder inspanningen moeten vergen dan 'gewone' aanbestedingen. De nationale bestuursrechtelijke bepalingen en richtsnoeren voor aanbestedingsprocedures zijn opgesteld voor aanbestedingsprocedures op papier. Elektronische middelen bieden nieuwe mogelijkheden om de procedures te stroomlijnen en bedrijven tijd en geld te besparen. Het succes hangt af van de mate van omschakeling van de niet-elektronische praktijk naar volwaardige on-linediensten. Hiervoor moet de verleende dienst opnieuw worden bekeken en moeten de diverse processen worden geherstructureerd.

Voor de verbreiding van elektronische aanbestedingen is het van belang dat de regelgevingslast zo veel mogelijk wordt beperkt. Normalisatie en herstructurering van bedrijfsdocumenten en meer eenvormige aanbestedingsdocumenten kunnen bijdragen tot de automatisering van bepaalde routinematige aanbestedingsstappen en beide partijen in staat stellen zich op de inhoud van de aanbesteding te concentreren.

Een typisch voorbeeld van bureaucratie zijn de talloze vereiste certificaten en bedrijfsdocumenten. Deze zijn zelden elektronisch beschikbaar. Bovendien moeten ze ook in andere lidstaten kunnen worden gebruikt en worden geaccepteerd. De Commissie en de lidstaten moeten in het Raadgevend Comité inzake overheidsopdrachten de nationale prestaties op dit gebied analyseren en vergelijken, en begin 2006 overeenstemming bereiken over een gemeenschappelijke reeks elektronische certificaten, die in ieder geval de meestgevraagde certificaten moet omvatten. Elektronische aanbestedingen zijn een prima testcase voor de ontwikkeling van dergelijke diensten van de elektronische overheid. De Commissie zal dit beleidspunt aan de lidstaten voorstellen.

Een ander belangrijk punt is het gebruik van elektronische catalogi. Dit is met name van belang voor de deelname van het midden- en kleinbedrijf (MKB) aan overheidsopdrachten. De huidige applicaties stellen bedrijven in staat hun producten en diensten met een redelijke investering aan kosten, tijd en inspanningen aan aanbestedende diensten presenteren. Het ontbreken van uniforme specificaties en normen voor elektronische catalogi houdt echter het risico in dat er IT-applicaties op de markt komen die niet aan de behoeften van de overheidssector voldoen. In een speciale CEN/ISSS-werkgroep wordt gewerkt aan de opstelling van normen voor catalogi. Op basis van de uitkomsten van het IDA-project inzake functionele eisen kan het gebruik van elektronische catalogi in dynamische aankoopssystemen en elektronische raamovereenkomsten verder worden bestudeerd en getest.

Tot slot verwacht het bedrijfsleven dat elektronische aanbestedingen de kansen vergroten om opdrachten te verwerven, de grensoverschrijdende markttoegang vergemakkelijken en leiden tot snellere en goedkopere aanbestedingsprocedures. Voor het MKB bieden elektronische aanbestedingen enorme kansen. Om middelgrote en kleine bedrijven met belangstelling voor overheidsopdrachten aan te moedigen, hebben de lidstaten er alle belang bij elektronische aanbestedingssystemen te bevorderen die op bestaande, eenvoudige technologie berusten, en aanbestedingen zodanig op te zetten dat het MKB niet bij voorbaat wordt uitgesloten.

- **In de tweede helft van 2005** overweegt de Commissie diensten voor te stellen in verband met de elektronische indiening van bedrijfsinformatie en certificaten bij aanbestedingen, die in het kader van het IDABC-programma kunnen worden geïmplementeerd.
- **In de periode 2005-2006** komen de lidstaten en de Commissie een gemeenschappelijke reeks veelgevraagde elektronische certificaten overeen voor gebruik bij elektronische aanbestedingsprocedures.
- **In 2005** stelt de Commissie voor in het kader van het IDABC-programma een studie op te zetten naar elektronische catalogi bij dynamische aankoopssystemen en elektronische raamovereenkomsten, waarbij wordt voortgebouwd op het werk van de CEN/ISSS.
- **In 2005** start het netwerk voor overheidsopdrachten een benchmarkingstudie naar de transparantie, controle en traceerbaarheid van elektronische aanbestedingssystemen.
- **In 2006** organiseert het netwerk voor overheidsopdrachten workshops om informatie-uitwisseling in verband met de normalisatie van aanbestedingsdocumenten te bevorderen.
- **In de periode 2005-2007** worden specifieke voorlichtingscampagnes en

opleidingsprogramma's voor het MKB door de lidstaten opgezet en gesteund op nationaal en regionaal niveau.

2.3. Totstandbrenging van een internationaal kader voor elektronische aanbestedingen

Hoewel elektronische aanbestedingen in de hele wereld in opkomst zijn, is het gebruik ervan niet in de bestaande internationale overeenkomsten geregeld. De juridische en technische keuzes in verband met elektronische aanbestedingssystemen kunnen de kansen voor EU-bedrijven bij aanbestedingen in derde landen reduceren en de toegang van bedrijven uit derde landen tot de EU-markt belemmeren. De Commissie zal erop letten dat bij de implementatie van de nieuwe EU-regeling voor aanbestedingen de internationale verplichtingen van de Unie worden nageleefd, en tegelijkertijd initiatieven ontplooiën om de internationale regelingen aan te passen. Ook zal zij de huidige en toekomstige internationale normalisatiewerkzaamheden nauwlettend volgen.

Daarnaast zal de Commissie overwegen of de EU-instrumenten voor externe steun aangepast moeten worden en of elektronische aanbestedingen in het kader van die instrumenten haalbaar zijn. Zij werkt al nauw samen met internationale instellingen zoals de Wereldbank om ervoor te zorgen dat de door deze instellingen in derde landen gefinancierde aankopen niet ten koste gaan van leveranciers uit de EU. Ten slotte zal zij alle passende maatregelen nemen om de ervaringen en prestaties van de EU te delen met ontwikkelingslanden.

- **In 2005** wil de Commissie onderhandelen over de herziening van de Overeenkomst inzake overheidsopdrachten (GPA).
- **In 2007** ontplooit de Commissie initiatieven in GPA-verband om te proberen te komen tot het gebruik van één gemeenschappelijke nomenclatuur voor de classificatie van goederen en diensten voor aanbestedingen.
- **In de periode 2005-2007** bevordert de Commissie de werkzaamheden van en houdt zij contact met internationale normalisatieorganisaties en fora om te voorkomen dat er internationale interoperabiliteitsbarrières ontstaan.
- **In de periode 2005-2007** werkt de Commissie samen met het netwerk van multilaterale ontwikkelingsbanken om de technische bijstand aan derde landen ter ondersteuning van de reorganisatie en informatisering van hun aanbestedingsregelingen te coördineren.
- **In 2005** overweegt de Commissie of de EU-instrumenten voor externe steun aangepast moeten worden en of elektronische aanbestedingen in het kader van die instrumenten haalbaar zijn.

3. UITVOERING VAN HET ACTIEPLAN VOOR ELEKTRONISCHE AANBESTEDINGEN EN TOEZICHT OP DE UITVOERING

Op termijn zal de informatisering van de aanbestedingen gevolgen hebben voor de wijze waarop de nationale aanbestedingspraktijken zijn georganiseerd. Voor succesvolle elektronische aanbestedingen kunnen administratieve aanpassingen noodzakelijk zijn. Daarbij gaat het niet alleen om administratieve procedures die rechtstreeks met het aanbestedingsproces verband houden, maar ook om indirecte aanpassingen, zoals begrotingsherzieningen. Hoe eerder dergelijke hervormingen worden doorgevoerd, hoe beter het is voor de Europese burgers en bedrijven. De Commissie is van mening dat met de maatregelen in het actieplan een zo goed mogelijk evenwicht is gevonden tussen een optimaal profijt van de mogelijke voordelen van de overgang op elektronische aanbestedingen en

minimalisering van de risico's. De kandidaat-lidstaten worden nauw betrokken bij de uitvoering van het actieplan.

De Commissie zal met hulp van het Raadgevend Comité inzake overheidsopdrachten toezien op de algehele vorderingen. Uiterlijk eind 2007 maakt de Commissie de balans op en doet zij verslag van de bereikte resultaten; zo nodig zal zij op ieder moment corrigerende of aanvullende maatregelen voorstellen.

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 ¹¹	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.