



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 26.6.2013
COM(2013) 453 final

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

Eind-tot-eind e-aanbesteding ter modernisering van het openbaar bestuur

1. INLEIDING

Deze mededeling bevat de stand van zaken met betrekking tot de overgang naar "eind-tot-eind e-aanbesteding"¹ (van de elektronische bekendmaking van aankondigingen tot de elektronische betaling) in de EU, zoals bepaald in de mededeling "Een strategie voor e-aanbesteding" van 2012². Zij beschrijft maatregelen die de EU en de lidstaten moeten ondernemen met het oog op de overgang naar eind-tot-eind e-aanbesteding.

Het beheer van overheidsopdrachten is een belangrijk beleidspunt gelet op de huidige context van begrotingsconsolidatie. Aangezien de overheidsuitgaven voor goederen, werkzaamheden en diensten goed zijn voor 19 % van het bbp van de EU³ kan een doeltreffender beheer ervan aanzienlijk bijdragen tot de **verbetering van de algemene efficiëntie van overheidsuitgaven**. De huidige crisis biedt de lidstaten de gelegenheid om voort te gaan met de uitvoering van **structurele wijzigingen in hun administratie** met het doel het aandeel van de overheidsuitgaven in het BBP te verminderen en tegelijk de uitgespaarde middelen als hefboom in te zetten door te **investeren in groeibevorderende beleidsterreinen**. De Wereldbank schat dat e-aanbesteding kan leiden tot besparingen van 6 tot 13,5 % van de totale uitgaven voor overheidsopdrachten⁴.

Een **doeltreffende overheidsadministratie is een wezenlijk element van het concurrentievermogen van de economie van de EU**. De modernisering van het openbaar bestuur werd aangewezen als een van de vijf prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie van 2012 en 2013⁵. Het hervormen van overheidsopdrachten, het digitaliseren van het openbaar bestuur, het verminderen van de administratieve lasten en een grotere transparantie zijn alle katalysatoren voor groei.

De overgang naar eind-tot-eind e-aanbestedingen kan leiden tot aanzienlijke besparingen en de structurele herziening van bepaalde gebieden van het openbaar bestuur vergemakkelijken, en vormt een facilitator voor groei door de interne markt te openen en innovatie en vereenvoudiging te bevorderen. Deze kan ook de inschrijving van kmo's bij overheidsopdrachten vergemakkelijken door de administratieve lasten te verminderen, de transparantie inzake zakelijke kansen te vergroten en de kosten van inschrijving te verminderen.

Bij eind-tot-eind e-aanbesteding gaat het niet om de uitvoering van een IT-project dat slechts een kopie zou zijn van op papier gebaseerde processen; het is een kans om de manier waarop het overheidsbestuur wordt georganiseerd, fundamenteel te herzien. **Eind-tot-eind e-aanbestedingen zijn dan ook essentieel voor de bovengenoemde prioriteiten en kunnen bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen inzake duurzame groei van de EU 2020-strategie.**

¹ Eind-tot-eind e-aanbesteding is het gebruik van elektronische communicatie en transactieverwerking door organisaties uit de overheidssector bij de inkoop van goederen en diensten of bij de aanbesteding van openbare werken, vanaf de bekendmaking tot en met de betaling.

² http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/strategy/COM_2012_en.pdf

³ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/conferences/speeches/robert-hunja_en.pdf

⁵ COM(2011) 815 definitief en COM(2012) 750 final.

Om te kunnen profiteren van de voordelen van e-aanbesteding⁶, en als onderdeel van de modernisering van het rechtskader voor overheidsopdrachten⁷, heeft de Commissie eind 2011 voorgesteld om de fases e-bekendmaking⁸, e-toegang tot aanbestedingsstukken⁹, en e-inschrijving¹⁰ verplicht te maken. De Commissie heeft nu een voorstel goedgekeurd dat beoogt een andere fase van de aanbestedingsprocedure te digitaliseren: facturering. Het voorstel, waarin de Single Market Act II van 2012 voorziet, is erop gericht over te schakelen naar de verplichte aanvaarding van e-facturen door alle overheden-kopers binnen een termijn die zo nauw mogelijk verbonden is met die van de e-aanbesteding. Dit zou de voordelen voor de economie van de EU maximaliseren en het de Europese ondernemingen en aanbestedende diensten mogelijk maken ten volle te profiteren van de voordelen van de digitale eengemaakte markt.

De modernisering van het rechtskader voor overheidsopdrachten en het voorstel inzake e-facturering zijn gericht op de voornaamste aanjagers van de digitalisering van overheidsopdrachten. E-betaling wordt al grotendeels geregeld in de wetgeving inzake de eengemaakte eurobetalingsruimte (SEPA), terwijl e-bestellingen afhankelijk zijn van de tenuitvoerlegging van e-catalogi, waarin het wetgevingsvoorstel inzake overheidsopdrachten voorziet. De resterende procedure (e-archivering) is afhankelijk van e-facturering, hetgeen de noodzaak bevestigt eerst met laatstgenoemde door te gaan. Om die reden plant de Commissie, hoewel het uiteindelijke doel erin bestaat de hele aanbestedingscyclus van e-bekendmaking tot e-betaling langs elektronische weg te laten verlopen, in dit stadium geen wetgevingsvoorstellen om de resterende fases te digitaliseren. De Commissie zal de toekomstige ontwikkelingen op deze gebieden echter volgen en eventueel besluiten actie te ondernemen indien zij zulks nuttig of noodzakelijk acht.

De lidstaten zullen een centrale rol spelen bij de tenuitvoerlegging van eind-tot-eind e-aanbesteding, aangezien zij uitvoerbare strategieën zullen moeten opzetten om de overgang te beheren. De meeste strategieën die al zijn opgezet, bevatten geen actieplannen gericht op operationele kwesties. Van de 22 lidstaten die strategieën voor e-aanbestedingen hebben vastgesteld, hebben er slechts 8 doelstellingen in verband met gebruik vastgesteld.

2. EIND-TOT-EIND E-AANBESTEDING ALS MIDDEL OM HET OPENBAAR BESTUUR TE MODERNISEREN

De lidstaten moeten de gelegenheid aangrijpen teneinde eind-tot-eind e-aanbesteding uit te voeren om de wijze waarop openbare aanbestedingsprocedure verlopen, te verbeteren, en, nog belangrijker, de werking van hun overheidsdiensten ingrijpend te moderniseren. Om de voordelen te maximaliseren, is een strategische en holistische benadering noodzakelijk, waarin het passende beleids- en wetgevend rechtskader is opgenomen, en die goed beheer en coördinatie waarborgt. Er zullen bijvoorbeeld beleidskeuzes moeten worden gemaakt om ervoor te zorgen dat ondernemingen gemakkelijk toegang hebben tot overheidsopdrachten. Dit kan worden bereikt door alle nationale overheidsopdrachten op één website te publiceren of door meervoudige websites op te zetten die informatie uitwisselen.

⁶ Dit document verwijst naar e-aanbesteding als e-bekendmaking, e-toegang en e-indiening, zoals hieronder gedefinieerd.

⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_en.htm

⁸ Elektronische bekendmaking van aankondigingen van openbare aanbestedingen.

⁹ Bekendmaking op het internet van de documentatie inzake openbare aanbestedingen, zoals het bestek.

¹⁰ Elektronische indiening van inschrijvingen door ondernemingen als reactie op een aanbesteding.

Eind-tot-eind e-aanbesteding biedt de mogelijkheid om de hele aanbestedingsprocedure te herzien, hetgeen een invloed kan hebben op de mate van (de)centralisatie van de overheidsaanbestedingen in de lidstaten.¹¹

Eind-tot-eind e-aanbesteding kan leiden tot een verbetering van de algemene administratieve efficiëntie door de duur van de cyclus aankoop-tot-betaling te verkorten, de administratieve lasten te verlichten, en de controleerbaarheid te verbeteren. Deze elementen zullen op hun beurt de kans op corruptie en belastingfraude verkleinen, de gegevensbeveiliging verbeteren en het aantal gerechtelijke geschillen doen afnemen¹². De Lombardische aankoopcentrale becijferde in 2009 dat de introductie van elektronisch aanbesteden de duur van aanbestedingsprocedures met 26 % en van geschillen met 88 % deed afnemen.

Bovendien vergemakkelijkt digitalisering het toezicht op overheidsopdrachten en dus ook op een aanzienlijk deel van de overheidsuitgaven. In Portugal is het door middel van de portaal-site voor overheidsopdrachten "Base"¹³ mogelijk de uitgaven voor en het volume van overheidsopdrachten te controleren en statistieken op te stellen over het soort aankopen, de aan ondernemingen gegunde opdrachten enz.

Eind-tot-eind e-aanbestedingen kunnen ook spill-overeffecten produceren door een bredere digitalisering van overheidsdiensten op gang te brengen, wat zal leiden tot meer doeltreffende burger- en ondernemingsvriendelijke openbare diensten. Dit kan ook de innovatie stimuleren en bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Digitale Agenda voor Europa¹⁴ en het Actieplan inzake e-overheid 2011-2015¹⁵.

Via spill-overeffecten kan de invoering van e-facturering bijdragen tot de automatisering van andere fasen na de gunning, zoals e-bestellingen, e-betalingen en e-archivering. Bovendien kunnen e-certificaten¹⁶ worden opgezet als digitale one-stop-shops voor alle bij overheidsopdrachten gevraagde certificaten. Aanbestedende diensten zouden ondernemingen niet langer om documenten hoeven te verzoeken omdat deze online beschikbaar zouden zijn. Deze e-certificaten zouden ook door andere dan de aanbestedende overheidsdiensten kunnen worden gebruikt, wat zou leiden tot vereenvoudiging en verlichting van de administratieve lasten. In Italië leidt een dergelijk systeem jaarlijks naar schatting tot 1,2 miljard euro besparingen voor ondernemingen¹⁷. Het gebruik van e-certificaten door UGAP, een Franse aankoopcentrale, deed de administratieve kosten met 35 % dalen en de gunningsprocedure met tien dagen verkorten.

Verscheidene landen zijn al begonnen met de uitvoering van eind-tot-eind elektronisch aanbesteden. Grotere voordelen kunnen worden bereikt indien het naast elkaar bestaan van parallelle systemen (elektronische en papieren) kan worden voorkomen.

¹¹ De verschuiving naar centralisatie is een voortdurende tendens die verder bevordert wordt door de invoering van de e-aanbesteding.

¹² De lijst van voordelen is niet uitputtend: vermindering van CO2-emissies, de openstelling van internationale markten enz.

¹³ www.base.gov.pt

¹⁴ De Digitale Agenda voor Europa, COM(2010) 245, heeft als doel het gebruik van e-overheidsdiensten door burgers en ondernemingen in de EU tegen 2015 te doen toenemen.

¹⁵ Actieplan inzake e-overheid 2011-2015 — COM(2010) 743

¹⁶ Rolece in Spanje, de Franse dienst *e-Attestation*, en het virtuele ondernemingspaspoort van AVCP (*Autorità Vigilanza Contratti Pubblici*) in Italië.

¹⁷ Een schatting van het AVCP op basis van het aantal ondernemingen en aanbestedingen, het gemiddeld aantal deelnames per onderneming, de kosten van het opstellen van documenten en de personeelskosten.

3. EIND-TOT-EIND E-AANBESTEDINGEN TER VERGROTING VAN DE DEELNAME VAN KMO'S AAN OVERHEIDSAANBESTEDINGEN

De meerderheid van de **kmo's is uitgerust voor het gebruik van eind-tot-eind e-aanbestedingen**, zodat zij kunnen profiteren van de voordelen ervan. Volgens cijfers van Eurostat van 2013¹⁸ had in 2012 slechts 4,6 % van de kmo's geen toegang tot het internet.

Met name e-facturering kan de kosten en de complexiteit van het verzenden van facturen verminderen; e-facturering kan ook fouten beperken via automatisering en vereenvoudigt audit en belastinginning. De laatstgenoemde vermindert op zijn beurt de administratieve lasten voor ondernemingen, die voor kmo's zwaarder zij om dragen.

Uit verscheidene studies is gebleken dat kmo's e-aanbesteding voordelig vinden¹⁹. Kmo's vermeldten als positieve aspecten onder meer de snellere toegang tot informatie, de toegang tot een ruimer aanbod van aanbestedingsmogelijkheden en de vereenvoudiging van de procedures.

De ervaringen in landen waar e-aanbestedingen gebruikelijk zijn (bv. Portugal en Ierland) zijn in het algemeen gunstig. In Zuid-Korea is de deelname van kmo's aan overheidsopdrachten met 20 % gestegen tussen 2003 (toen e-aanbestedingen zijn ingevoerd) en 2010.

Ondanks deze inherente voordelen moeten op EU-, nationaal en regionaal niveau maatregelen moeten worden genomen om voor kmo's de toegang tot eind-tot-eind e-aanbestedingen te vergemakkelijken (zie punt 5). In het bijzonder moeten de lidstaten goedkope en gebruiksvriendelijk e-facturerings- en e-aanbestedingsdiensten bevorderen om eventuele kosten en complexiteit zo laag mogelijk te houden.

4. BEPERKT GEBRUIK VAN EIND-TOT-EIND E-AANBESTEDING MAAR SNELLE GROEI

4.1. Stand van zaken e-facturering

Aangezien de voordelen van e-facturering steeds meer worden erkend, hebben verscheidene lidstaten initiatieven genomen voor de invoering ervan. E-facturering bij overheidsopdrachten is momenteel tot op zekere hoogte verplicht in Denemarken, Zweden en Finland, en zal vanaf 2014 verplicht worden in Oostenrijk (op federaal niveau) en in Italië. Nederland heeft een portaalsite (Digipoort) ontwikkeld waarmee e-facturen kunnen worden verzonden naar het centrale overheidsbestuur en momenteel worden stappen gezet om ook regionale en lokale instanties daarbij te betrekken. In Frankrijk en Tsjechië kunnen overheidsdiensten besluiten e-facturering te verplichten als zij daarvoor kiezen. Andere landen, zoals Spanje, België, Ierland en Duitsland, zetten ook stappen in de richting van een ruimer gebruik van e-facturering bij overheidsopdrachten.

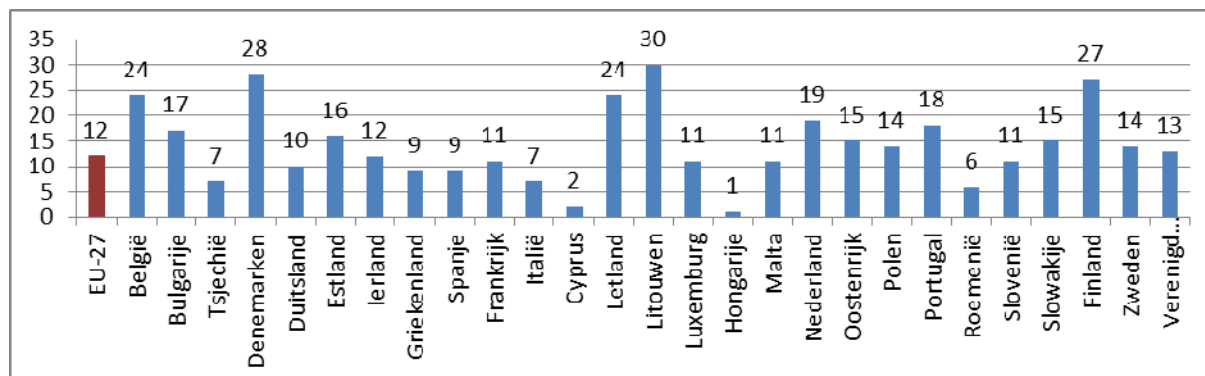
Ondanks deze inspanningen blijft het gebruik van e-facturering bij overheidsopdrachten in de EU nog beperkt. Volgens gegevens van Eurostat gebruikt slechts 12 % van de ondernemingen elektronische middelen om facturen voor overheidsdiensten te verzenden of te ontvangen. Uit

¹⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/data/comprehensive_databases

¹⁹ In het nationale onderzoek inzake e-aanbesteding in Portugal (2012) wordt aangegeven dat 78 % van de kmo's verslag doen van hogere transparantie, en 50 % van meer concurrentie. Zie ook: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/smes_access_to_public_procurement_final_report_2010_en.pdf

een andere bron blijkt dat e-facturering in Europa goed is voor slechts 4 tot 15 % van alle uitgewisselde facturen.

Ondernemingen die zowel voor automatische verwerking geschikte e-facturen in een standaardstructuur als elektronische gegevens ontvangen van / versturen naar overheidsinstanties in 2011 [%] (bron: Eurostat)



Bovendien hebben de landen die tot e-facturering verplichten, dat vaak gedaan op grond van hun eigen nationale normen voor e-facturering, die voor het grootste deel niet interoperabel zijn. Dit heeft bijgedragen aan de versnippering van de eengemaakte markt en dus geleid tot duurdere en complexere e-facturering bij grensoverschrijdende overheidsopdrachten. De potentieel significante besparingsmogelijkheden voor alle belanghebbenden worden niet benut.

De mededeling van de Commissie "De voordelen van elektronische facturering voor Europa benutten" van 2010²⁰ stelt als doel "dat e-facturering tegen 2020 de meest gangbare factureringmethode in Europa wordt" en bevat een plan voor de toenemende overstap naar e-facturering. De Commissie heeft nu een voorstel aangenomen dat tot doel heeft om van e-facturering de norm te maken als factureringmiddel bij overheidsopdrachten (zie punt 5.1).

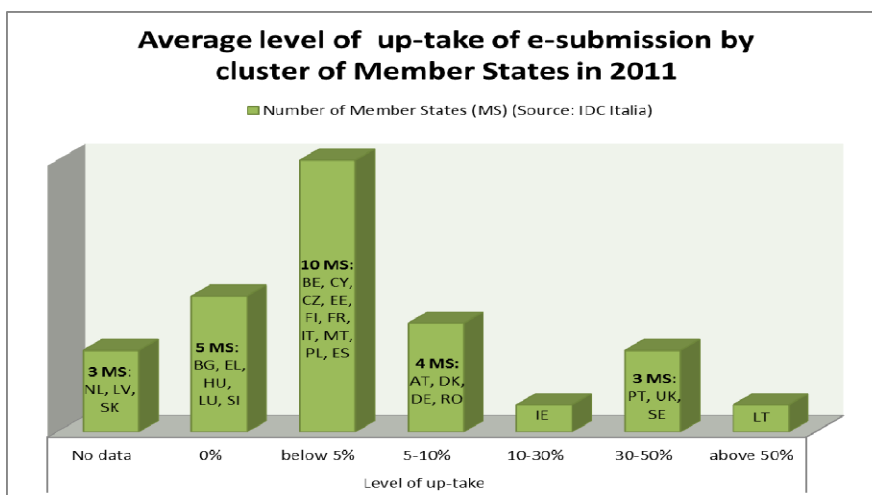
4.2. Stand van zaken e-aanbesteding

E-bekendmaking en e-toegang tot aanbestedingsdocumenten zijn algemeen beschikbaar in de hele EU, maar in sommige lidstaten worden deze functies niet voor alle procedures en aankopen gebruikt. 22 lidstaten hebben het gebruik van e-bekendmaking reeds verplicht, lang vóór de inwerkingtreding van de EU-wetgeving. Volgens een studie in opdracht van de Europese Commissie van 2013²¹ bedroeg de mate waarin e-indiening wordt gebruikt, in 2011 ongeveer 10 %²² (+ 13 % ten opzichte van 2010).

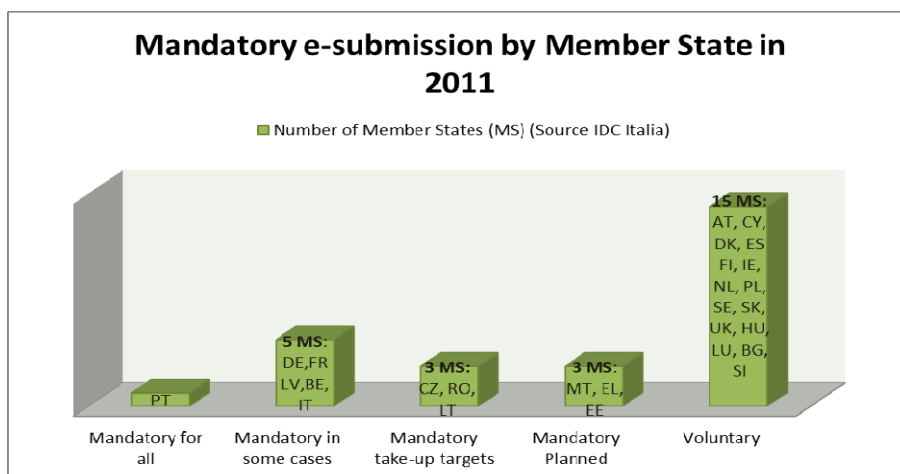
²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:en:PDF>

²¹ De studie is uitgevoerd door IDC Italia en Capgemini: http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/tenders/2011-097-c/download_en.htm

²² De geraamde mate van gebruik is de waarde van de overheidsopdrachten waarvoor ondernemingen elektronisch offertes hebben ingediend in de EU, gedeeld door de totale waarde van de overheidsopdrachten in de EU.



Litouwen, Portugal, Zweden en het VK hebben aanzienlijke vooruitgang geboekt, aangezien het gebruik in 2011 op meer dan 30 % werd geschat. De meeste landen hadden echter een mate van gebruik van minder dan 5 %, terwijl in 4 lidstaten nog geen elektronische indiening bij overheidsopdrachten beschikbaar was in 2012: Bulgarije, Griekenland, Hongarije en Slovenië.



In een meerderheid van de lidstaten (15) is e-indiening vrijwillig. Alleen Portugal heeft e-indiening verplicht gemaakt voor alle aanbestedende diensten en aankopen, maar alleen boven een bepaalde drempel. 5 lidstaten hebben e-indiening verplicht gemaakt in bepaalde specifieke gevallen. Het gebruik van e-aanbesteding in Portugal levert naar schatting een besparing op van 6 tot 18 % van de totale uitgaven voor overheidsopdrachten. E-aanbesteding is ook verplicht gesteld op regionaal niveau (bijvoorbeeld Vlaanderen, Lombardije). Gedetailleerde landenprofielen voor e-aanbesteding kunnen worden geraadpleegd op: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/d2-annex-eprocurement-country-profiles-final_en.pdf

In het algemeen is het aanbestedingslandschap sterk gefragmenteerd²³ en complex door het groot aantal verschillende procedures, IT-technologieën en certificeringsvereisten waarbij praktijken worden gebruikt die de mogelijkheden van de informatietechnologie niet ten volle benutten. De gebruiksvriendelijkheid en de interoperabiliteit van e-aanbestedingsystemen zijn belangrijke elementen die zorgen voor een hoge graad van gebruik van e-aanbestedingen en grote besparingen en voordelen.

²³ Er zijn tussen 250 000 en 300 000 aanbestedende diensten in de EU.

Om een einde te maken aan de lage gebruiksgraad en om het risico van marktversnippering aan te pakken, heeft de Commissie voorgesteld om e-aanbesteding, als onderdeel van de modernisering van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten, tegen medio 2016 verplicht te maken en de interoperabiliteit ervan te bevorderen. Het voorstel wordt momenteel besproken met het Europees Parlement en de Raad. Hoewel over de exacte termijn voor de tenuitvoerlegging van elektronisch aanbesteden nog wordt onderhandeld, zijn de medewetgevers het eens over het beginsel dat de overgang naar e-aanbesteding moet worden voltooid. Na het wetgevingsvoorstel heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd waarin maatregelen werden aangekondigd ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van elektronisch aanbesteden in de EU (zie de bijlage voor de stand van de uitvoering van de acties). Met name heeft de Commissie een verslag gepubliceerd, "Het gouden boek inzake e-aanbesteding", met beste praktijken²⁴. Bovendien heeft een deskundigengroep van de Commissie inzake e-aanbesteding aanbevelingen gedaan voor de vereenvoudiging van de wijze waarop e-aanbestedingen plaatsvinden, met name voor kmo's en grensoverschrijdende leveranciers²⁵. Beide verslagen blijken doeltreffend te zijn voor de verbetering van oplossingen voor e-aanbestedingen.

5. DE VERDERE AANPAK

Het voorstel van de Commissie om de e-bekendmaking, de e-toegang en de e-indiening verplicht te maken en de maatregelen die zijn aangekondigd in de mededeling "Een strategie voor e-aanbesteding", zijn belangrijke stappen voorwaarts om de voordelen van elektronisch aanbesteden te kunnen benutten.

Om eind-tot-eind e-aanbesteding nog meer ingang te doen vinden, onderneemt de Commissie thans een reeks acties, met inbegrip van een wetgevingsvoorstel om bij overheidsopdrachten van e-factorering de regel te maken in plaats van de uitzondering, en niet-wetgevende maatregelen die bedoeld zijn ter verdere ondersteuning van de tenuitvoerlegging van eind-tot-eind elektronisch aanbesteden door de lidstaten. Deze acties worden hierna beschreven²⁶.

5.1. E-factorering de regel maken in plaats van de uitzondering bij overheidsopdrachten

Op basis van de extrapolatie van nationale evaluaties van de voordelen²⁷, schat de Commissie dat de overstap naar e-factorering bij overheidsopdrachten in de hele EU tot 2,3 miljard euro besparingen kan opleveren.

Om deze voordelen te benutten, heeft de Commissie een voorstel ingediend dat tot doel heeft om e-factorering de standaardvorm van facturatie voor overheidsopdrachten te maken. Via spill-overeffecten zou dit ook alle marktdeelnemers ertoe moeten aanzetten over te schakelen naar e-factorering. De gekozen aanpak is tweeledig. Ten eerste wordt, om een einde te maken aan de interoperabiliteitsproblemen tussen nationale normen, voorgesteld het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) de opdracht te geven een nieuwe Europese norm voor e-factorering te ontwikkelen waarmee de in een elektronische factuur op te nemen informatie wordt genormaliseerd die van wezenlijk belang is om de grensoverschrijdende

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/golden-book/index_en.htm

²⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/expert/index_en.htm

²⁶ Alle acties die in dit document worden voorgesteld, zijn consistent en verenigbaar met het huidige meerjarig financieel kader (MFK: 2007-2013) en met het voorstel voor het nieuwe MFK 2014-2020.

²⁷ Antwoord van de Zweedse en Deense nationale fora voor e-factorering, ontvangen binnen de EMSF-raadpleging.

interoperabiliteit mogelijk te maken en om ervoor te zorgen dat de wettelijke vereisten worden nageleefd. Ten tweede voorziet het voorstel in de verplichting voor de overheidsdiensten van de lidstaten om e-facturen die voldoen aan de nieuwe Europese norm, te aanvaarden. De Europese Commissie stelt voor om deze verplichtingen in werking te laten treden binnen een termijn die zo nauw mogelijk verbonden is met de termijn betreffende de verplichtingen inzake e-aanbesteding waarin de richtlijnen inzake overheidsopdrachten voorzien.

Deze aanpak van de tenuitvoerlegging van e-facturering is opgezet om alle belanghebbenden de tijd te geven om de operationele problemen op te lossen en er tegelijkertijd voor te zorgen dat alle lidstaten de overgang met succes tot stand te brengen. De Commissie roept de lidstaten op om zo spoedig mogelijk met de noodzakelijke voorbereidende werkzaamheden van start te gaan om ervoor te zorgen dat deze bepalingen tijdig worden nageleefd. Zij beveelt de lidstaten aan e-facturering verplicht te maken voor alle betrokken partijen, zodra zij de noodzakelijke infrastructuur hebben opgezet, zodat zij zo snel mogelijk van deze investeringen kunnen profiteren. Tegelijkertijd moeten de lidstaten echter alle noodzakelijke maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat daardoor geen onnodige extra kosten of lasten voor kmo's ontstaan. De Commissie zal de situatie opnieuw bekijken binnen 5 jaar na de uiterste termijn voor de overgang, om na te gaan welke vooruitgang is geboekt met de tenuitvoerlegging van e-facturering.

KERNACTIES:

- (1) Het Europees Parlement en Raad moeten het **eens worden over een nieuw rechtskader dat de aanvaarding van e-facturen die aan de nieuwe Europese norm voldoen, verplicht maakt.**

5.2. Normalisatiewerkzaamheden

De wetgevingsvoorstellen inzake e-facturering en e-aanbesteding zijn een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor de succesvolle tenuitvoerlegging van eind-tot-eind e-aanbesteding in de EU. Verscheidene niet-wetgevende maatregelen ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de eind-tot-eind e-aanbesteding zijn noodzakelijk. Met name zijn verdere normalisatiewerkzaamheden nodig voor de uitvoering van het wetgevingsvoorstel inzake e-facturering.

Het CEN zal daarom de nodige normalisatiewerkzaamheden verrichten op basis van een door de Commissie verleend mandaat dat in een later stadium zal worden opgesteld. Het mandaat zal een lijst bevatten van minimumvereisten die in de norm moeten zijn opgenomen. De werkzaamheden zullen dan worden uitgevoerd volgens de standaardprocedures van het CEN voor de ontwikkeling van nieuwe Europese normen. Een dergelijke norm kan enkel worden goedgekeurd door een technisch comité (TC), maar het besluit over de vraag of een bestaand TC deze taak kan uitvoeren, dan wel een nieuw TC moet worden opgericht, zal door het CEN worden genomen. Het CEN moet ook doorgaan met zijn werkzaamheden op het gebied van elektronisch aanbesteden met het oog op de vereenvoudiging van e-aanbestedingsoplossingen, de bevordering van de deelneming van kmo's en de verbetering van het toezicht op overheidsopdrachten via e-aanbestedingssystemen. De Commissie zal projecten blijven financieren die de ontwikkeling van eind-tot-eind e-aanbesteding in de EU bevorderen, zoals

e-SENS²⁸, en ervoor zorgen dat de relevante CEN-werkzaamheden in dit project worden geïntegreerd.

De lidstaten moeten het intern gebruik van de CEN-norm stimuleren met het oog op de volledige interoperabiliteit van eind-tot-eind elektronisch aanbesteden.

Als onderdeel van het meerjarige financiële kader heeft de Commissie voorgesteld om met het programma "financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen" (Connecting Europe Facility – CEF)²⁹ van start te gaan. Dit programma heeft als doel steun te verlenen aan investeringen in de infrastructuur die nodig zijn voor het leveren van grensoverschrijdende overheidsdiensten, inclusief e-aanbesteding en e-facturering, door de interoperabiliteit van grensoverschrijdende processen te verbeteren. Dit kan gebruik van de normen inzake eind-tot-eind e-aanbesteding op andere gebieden dan die welke onder de ophanden zijnde wetgeving vallen, bevorderen en ertoe bijdragen dat de niet-interoperabele nationale oplossingen worden beperkt.

KERNACTIES:

- (2) **Het Europees Comité voor Normalisatie (CEN)** moet de noodzakelijke normalisatiewerkzaamheden verrichten **met het oog op de tenuitvoerlegging van het wetgevingsvoorstel inzake e-facturering bij overheidsopdrachten**. Het CEN moet **e-aanbesteding verder normaliseren om het gebruik ervan door kmo's te vereenvoudigen**.
- (3) De Europese Commissie moet projecten financieren **die de ontwikkeling van interoperabele e-factureringsoplossingen** in de EU **bevorderen** (e-SENS).
- (4) De Europese Commissie moet de **ontwikkeling van infrastructuur voor eind-tot-eind e-aanbesteding (met inbegrip van e-facturering)** in heel Europa **ondersteunen en financieren** middels de voorgestelde **financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF)**.

5.3. Nationale strategieën voor eind-tot-eind elektronisch aanbesteden

De lidstaten spelen een sleutelrol bij de effectieve invoering van de eind-tot-eind e-aanbesteding. Daarom moedigt de Commissie de lidstaten aan om nationale strategieën vast te stellen, met gedetailleerde actieplannen om te zorgen voor de tenuitvoerlegging van elektronisch aanbesteden en elektronisch factureren binnen de termijnen die zijn bepaald in de richtlijnen overheidsopdrachten en e-facturering. Het vaststellen van deze strategieën biedt de gelegenheid om de huidige complexe opzet van eind-tot-eind e-aanbesteden (gefragmenteerde, soms gebruiksonvriendelijke en niet-interoperabele oplossingen) te herzien, aanbestedingen voor overheidsopdrachten verder te rationaliseren, en het openbaar bestuur nog meer te moderniseren.

Om deze strategieën uitvoerbaar te maken, moeten specifieke actieplannen worden opgesteld teneinde:

²⁸ eSENS heeft tot doel de belangrijkste resultaten van de bestaande grootschalige proefprojecten (Large Scale Pilots) in het kader van het Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie te consolideren. <http://www.esens.eu> Afhankelijk van de ondertekening van de subsidieovereenkomst (waaraan de laatste hand wordt gelegd), zal e-Sens een door de EU medegefinancierd project worden.

²⁹ Zie COM(2011) 676, COM(2011) 665 en COM(2013) 329 van 28 mei 2013.

- **tussentijdse streefcijfers vast te stellen** voor het gebruik van e-aanbesteding en e-facturering, teneinde te kunnen toezien op de vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen die zijn vastgesteld in de richtlijnen overheidsopdrachten en e-facturering;
- **de overgang te beheren** door te kiezen voor een strategie die de voordelen van eind-tot-eind e-aanbesteding maximaliseert. De Europese Commissie zal een **studie laten uitvoeren om vast te stellen welke strategieën** voor e-aanbesteding en e-facturering **het meest succesvol zijn**. Dit zal de lidstaten ondersteunen bij de beoordeling van hun eigen beleid;
- **de vereenvoudiging, de vermindering van administratieve lasten, en de deelname van kmo's en van grensoverschrijdende leveranciers te bevorderen** bij eind-tot-eind e-aanbesteding, door rekening te houden met de resultaten van de "Gouden boek"-studie en van de deskundigengroep e-tendering (zie einde van punt 4.2);
- **de ontwikkeling en het gebruik van e-certificaten te bevorderen**. Het gebruik van instrumenten als het PEPPOL³⁰ Virtual Company Dossier (VCD)³¹ kan helpen bij het vaststellen ervan;
- **toezicht te houden op aanbestedingsuitgaven en kernprestatie-indicatoren** (bv. deelname van kmo's, voordelen van eind-tot-eind e-aanbesteding) op nationaal niveau door gebruik te maken van informatie die door e-aanbestedingssystemen werd gegenereerd, teneinde kosten te besparen en om meer transparantie te bereiken;
- **opleidingsprogramma's op te zetten** voor ondernemingen (in het bijzonder kmo's) en aanbestedende diensten om deze te ondersteunen tijdens de overschakeling. De lidstaten hebben de mogelijkheid **een beroep te doen op de structuurfondsen voor de financiering van de opleiding en, indien noodzakelijk, voor het opzetten van de nodige infrastructuur**. Om gebruik te kunnen maken van deze mogelijkheid, moeten de lidstaten deze prioriteiten opnemen in hun toekomstige operationele programma's ter uitvoering van de structuurfondsen in de periode 2014-2020.
- **de doelstellingen van de interne markt na te streven in de nationale strategieën**. De Europese Commissie zal grondbeginselen bekendmaken waaraan elk e-aanbestedingssysteem in Europa moet voldoen om verenigbaar te zijn met de interne markt. De richtsnoeren zullen betrekking hebben op kwesties als: gemakkelijke toegang voor grensoverschrijdende leveranciers (bv. e-aanbestedingssystemen mogen geen specifieke nationale datavelden bevatten die kunnen die de toegang van buitenlandse ondernemingen kunnen beletten), gemakkelijke toegang voor kmo's, vereisten op het gebied van interoperabiliteit enz. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat deze richtsnoeren via hun nationale strategieën worden nageleefd.

KERNACTIES:

- (5) **De lidstaten moeten nationale strategieën en gedetailleerde actieplannen vaststellen voor eind-tot-eind e-aanbesteding** om te zorgen voor tenuitvoerlegging binnen de termijnen die zijn vastgelegd in de richtlijnen overheidsopdrachten en e-facturering.

³⁰ <http://www.peppol.eu/>.

³¹ http://www.peppol.eu/peppol_components/virtual-company-dossier

- (6) De Europese Commissie moet **een studie laten uitvoeren waarin de meest succesvolle strategieën voor e-aanbesteding en e-facturering in Europa worden vastgesteld.**
- (7) **De lidstaten moeten de mogelijkheid overwegen om een beroep te doen op de structuurfondsen om opleiding te financieren (met name voor kmo's), om de administratieve capaciteit te versterken en infrastructuur te bouwen,** door deze als passende prioriteiten in hun operationele programma's op te nemen.
- (8) De Europese Commissie moet **grondbeginselen bekendmaken waaraan elk e-aanbestedingssysteem in Europa moet voldoen** om verenigbaar te zijn met de beginselen van de interne markt.

5.4. Uitwisseling van goede praktijken

De Commissie zal de werkzaamheden van het Europese multi-stakeholderforum inzake e-facturering voortzetten en een soortgelijk forum opzetten voor e-aanbesteding. De fora zullen verdere normalisatiewerkzaamheden vaststellen, Europese en nationale initiatieven coördineren en goede praktijken uitwisselen. In de fora zullen de belangrijkste actoren bij eind-tot-eind e-aanbesteding worden samengebracht: nationale beleidsmakers, vertegenwoordigers van ondernemingen/kmo-organisaties, aanbestedende diensten/kopers, aanbieders van e-aanbestedings- en e-factureringsoplossingen, normalisatie-instellingen enz.

De Commissie zal ook een studie laten uitvoeren om goede praktijken op te sporen op het gebied van e-aanbestedingsinstrumenten, zoals e-veilingen³² en e-catalogi³³. Deze instrumenten worden soms misbruikt. Wanneer bijvoorbeeld offertes in het kader van een e-veilingprocedure te vroeg worden bekendgemaakt, kan dat collusie tussen leveranciers in de hand werken. In de studie moet worden nagegaan hoe deze instrumenten het best kunnen worden gebruikt om een optimaal resultaat te behalen.

De Commissie geeft zelf het goede voorbeeld op het gebied van e-aanbesteding en e-facturering. Tegen medio 2015 zal de Commissie e-aanbesteding (waaronder zowel e-bekendmaking, e-toegang als e-indiening vallen) volledig implementeren, zoals bepaald in de mededeling van de Commissie van 2012³⁴. E-facturering wordt sinds 2009 gebruikt voor de aanschaf van IT-goederen en diensten, wat leidt tot aanzienlijke besparingen, een snellere verwerking, afwezigheid van codering van gegevens enz. De Commissie is het verplichte gebruik van e-facturering geleidelijk aan het uitbreiden tot andere gebieden waarop de Commissie aanbestedingen organiseert. Deze oplossingen zullen op openbronbasis beschikbaar worden gesteld voor de lidstaten teneinde de investeringskosten te beperken.

KERNACTIES:

- (9) De Europese Commissie **moet de werkzaamheden van het Europese multi-stakeholderforum inzake e-facturering voortzetten.** De Europese Commissie moet **een soortgelijk forum voor e-aanbesteding opzetten** om vast te stellen wat er verder

³² Elektronische veilingen zijn specifieke aanbestedingsprocedures die volledig elektronisch zijn.

³³ Elektronische catalogi zijn een middel voor het ontvangen en beoordelen van inschrijvingen in een gestructureerde vorm — catalogus.

³⁴ Zie mededeling COM(2012) 179 final, geciteerd in voetnoot 2.

aan normalisatiewerkzaamheden moet plaatsvinden, Europese en nationale initiatieven te coördineren en goede praktijken uit te wisselen.

- (10) De Europese Commissie **moet een studie laten uitvoeren om goede praktijken op te sporen op het gebied van e-aanbestedingsinstrumenten, zoals e-veilingen en e-catalogi.**

6. CONCLUSIE

Om van de enorme voordelen van eind-tot-eind e-aanbesteding te kunnen genieten, is het van essentieel belang om een doeltreffend rechtskader op EU-niveau op te zetten. De Commissie verzoekt daarom de lidstaten en het Europees Parlement om zo snel mogelijk hun goedkeuring te hechten aan het nieuwe voorstel inzake e-facturering bij overheidsopdrachten; daarmee zouden zij een duidelijk politiek signaal geven over hun inzet voor de overgang naar e-aanbesteding. De voordelen kunnen echter slechts ten volle worden benut als de lidstaten over strategieën beschikken om de overgang te beheren en om de operationele problemen aan te pakken.

BIJLAGE:
STAND VAN UITVOERING VAN DE ACTIES VAN DE MEDEDELING „EEN STRATEGIE VOOR E-AANBESTEDING”

HOOFDACTIES	STAND VAN UITVOERING
(1) Sluiting van een akkoord tussen het Europees Parlement en de Raad over een nieuw rechtskader dat volledige overschakeling naar e-aanbesteding vereist . Termijn: <u>aanneming tegen eind 2012</u> .	In uitvoering: Het voorstel wordt besproken met het Europees Parlement en de Raad; een compromis kan worden bereikt tegen medio 2013.
(2) Indien noodzakelijk, harmonisatie door de Commissie van technische vereisten middels gedelegeerde handelingen. Termijn: <u>na aanneming van de nieuwe richtlijnen</u> .	Uitvoering na goedkeuring van de herziene richtlijnen inzake overheidsopdrachten.
(3) Voorstel door de Commissie van een nieuw wettelijk kader voor elektronische identificatie, authenticatie en handtekeningen . Termijn: <u>2e kwartaal van 2012</u> .	Voltooid: voorstel goedgekeurd op 4 juni 2012 ³⁵ . Het voorstel wordt besproken met het Europees Parlement en de Raad.
(4) Aanbevelingen van de e-TEG (deskundigengroep) ter bevordering van e-aanbestedingssystemen van topklasse die grensoverschrijdende toegang en gebruiksgemak voor alle ondernemingen bevorderen. Termijn: <u>tegen begin 2013</u> .	Voltooid: verslag gepubliceerd ³⁶ .
(5) Publicatie door de Commissie van een rapport over beste praktijken op het gebied van e-aanbesteding en bevordering van deze beste praktijken in heel de EU. Termijn: <u>tegen medio 2013</u> .	Voltooid: rapport gepubliceerd. ³⁷

³⁵ <http://europa.eu/newsroom/calendar/event/363056/commission-adopts-proposed-regulation-on-eid-and-esignature>

³⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/expert/index_en.htm

³⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/golden-book/index_en.htm

<p>(6) Ondersteuning door de Commissie van de duurzaamheid van PEPPOL-componenten vanaf medio 2012.</p>	<p>Voltooid: Open PEPPOL is opgericht als een internationale vereniging zonder winstoogmerk naar Belgisch recht en zijn werkzaamheden worden voortgezet. De Commissie blijft de ontwikkeling van PEPPOL ondersteunen door middel van de acties in het kader van het ISA-programma.</p>
<p>(7) Financiering en ondersteuning door de Commissie van de ontwikkeling van e-aanbestedingsinfrastructuur in heel Europa middels de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF). Commissie start projecten vanaf 2014-2015.</p>	<p>In uitvoering: het voorstel om de CEF op te richten, is eind 2011 door de Commissie goedgekeurd en in mei 2013 gewijzigd; het voorstel wordt momenteel besproken in het kader van het nieuwe meerjarig financieel kader voor 2014-2020.</p>
<p>(8) Bevordering door de Commissie van het gebruik van Structuurfondsen om de benutting van e-aanbesteding in heel Europa te bevorderen, zoals uiteengezet in het gemeenschappelijk strategisch kader voor 2014-2020.</p>	<p>Voltooid: verscheidene nationale programma's omvatten reeds verwijzingen naar elektronisch aanbesteden.</p>
<p>(9) Uitvoering door de Commissie van een breed opgezette verspreidingsstrategie voor e-aanbesteding.</p>	<p>In uitvoering: de Commissie heeft de volgende evenementen georganiseerd: conferentie op hoog niveau over e-aanbesteding (juni 2012); seminar over e-aanbesteding (december 2012). Zij was aanwezig op een groot aantal conferenties en heeft gebruik gemaakt van diverse netwerken voor de verspreiding van informatie (bv. het Europe Enterprise Network).</p>
<p>(10) Organisatie door de Commissie van een jaarlijkse conferentie over e-aanbesteding, voor het eerst medio 2012.</p>	<p>Voltooid: conferentie georganiseerd medio 2012; 350 deelnemers. Tweede conferentie staat gepland voor 18 september 2013.</p>
<p>(11) De Commissie legt de grondslagen voor elektronische systemen om de aanbestedingsuitgaven realtime te volgen. Termijn: tegen medio 2013.</p>	<p>In uitvoering: de Europese Commissie heeft de opdracht gegeven voor een studie die tegen medio 2013 voltooid zal zijn.</p>
<p>(12) Publicatie door de Commissie van een jaarlijks rapport over e-aanbesteding. Termijn: eerste rapport medio 2013.</p>	<p>Voltooid: zie punt 4 van de mededeling.</p>
<p>(13) Implementatie door de Commissie van volledig elektronische aanbesteding tegen medio 2015 (één jaar voor de termijn voor de lidstaten).</p>	<p>In uitvoering: E-bekendmaking en e-toegang tot documenten zijn operationeel. Voor e-inschrijving gaat medio 2013 een proeffase van start.</p>

<p>(14) Beschikbaarstelling door de Commissie van haar e-aanbestedingsoplossingen voor lidstaten die momenteel hun infrastructuur opbouwen, om de investeringskosten te verminderen.</p>	<p>In uitvoering: België heeft e-Prior aangenomen, het e-aanbestedingssysteem van de Commissie. Noorwegen en Ierland testen momenteel e-PRIOR.</p>
<p>(15) Bevordering van internationale dialogen over regulering inzake open e-aanbestedingssystemen en actief volgen van relevante internationale normalisatiewerkzaamheden door de Europese Commissie.</p>	<p>In uitvoering: met de VS, China en UN/CEFACT³⁸ zijn dialogen gestart.</p>