



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Høringsinstanser ihht. liste

Deres ref

Vår ref

Dato

17/3857-1

08.09.17

Høring – innføring av standardformat for det europeiske egenerklæringsskjemaet (ESPD)

1. Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet sender med dette ut forslag om å innføre krav om standardformat for det europeiske egenerklæringsskjemaet. For å innføre kravet til standardformat er det nødvendig å gjøre endringer i bestemmelsen om det europeiske egenerklæringsskjemaet i forskrift om offentlige anskaffelser § 17-1.

Det europeiske egenerklæringsskjemaet er en erklæring fra leverandørene om at de oppfyller angitte kvalifikasjonskrav og eventuelle utvelgelseskriterier, og at det ikke foreligger grunner for avvisning på grunn av forhold ved leverandøren. Ved anskaffelser over EØS-terskelverdiene er det obligatorisk for leverandørene å levere en slik egenerklæring. Det europeiske egenerklæringsskjemaet omtales ofte som ESPD som er en forkortelse for "European Single Procurement Document". Det europeiske egenerklæringsskjemaet er likt for hele EØS-området.

Den foreslåtte endringen innebærer at leverandører og oppdragsgivere pålegges å levere og motta ESPD i et standardformat fastsatt av departementet. Standardformatet vil være elektronisk handelsformat (forkortet EHF). Gjeldende versjoner av dette formatet vil fremgå av Referansekatalogen for IT-standarder i offentlig sektor¹.

Høringsnotatet redegjør i punkt 2 for bakgrunnen for endringsforslaget, herunder hva som er problemstillingen, hva som er utfordringen med dagens bestemmelse og hva som er ønsket situasjon. I punkt 3 går det igjennom mulige tiltak og endringsforslagets positive og negative virkninger. I punkt 4 redegjøres det for endringsforslaget, og forutsetningene for at det skal bli

¹ Referansekatalogen inneholder anbefalte og obligatoriske krav til IT-standarder.

et vellykket tiltak for effektivisering og digital samhandling i anskaffelsesprosessen. I punkt 5 redegjøres det for hvordan det skal tilrettelegges for tiltaket og i punkt 6 omtales høringsprosessen.

2. Bakgrunn for endringsforslaget

2.1 Bakgrunn

Bestemmelsen om det europeiske egenerklæringsskjemaet ble innført i den nye anskaffelsesforskriften² som trådte i kraft 1. januar 2017. Formålet med ESPD er å redusere administrasjonsbyrden for oppdragsgivere og leverandører ved gjennomføringen av offentlige anskaffelser. Leverandørene behøver kun å levere en egenerklæring istedenfor å levere attester, referanser og annen dokumentasjon som viser at de oppfyller de angitte kvalifikasjonskravene og eventuelle utvelgelseskriterier, og at det ikke foreligger grunner til avvisning.

Oppdragsgiveren behøver kun å kontrollere at leverandøren som blir innstilt til å få kontrakten kan dokumentere oppfyllelse av de angitte kvalifikasjonskravene og eventuelle utvelgelseskriterier, og at det ikke foreligger grunner for avvisning. Oppdragsgiveren slipper derfor å kontrollere samtlige av leverandørene.

Innføringen av det europeiske egenerklæringsskjemaet innebærer videre en standardisering av kvalifikasjonsprosessen. Tanken er at leverandørene skal møte det samme skjemaet i alle anskaffelser de deltar i og at oppdragsgiveren kan bruke samme skjema i alle konkurranser.

Det europeiske egenerklæringsskjemaet legger videre til rette for handel på tvers av landegrensene, fordi det samme skjemaet skal brukes ved alle anskaffelser over EØS-terskelverdiene i hele EØS-området. Leverandørene vil altså kunne forholde seg til samme skjema uansett hvilket land han leverer inn tilbud i.

Oppdragsgiveren skal bruke standardskjemaet som ble vedtatt av EU-kommisjonen gjennom forordning 2016/7.³ Departementet har fastsatt en norsk versjon av dette skjemaet⁴ som skal fylles ut elektronisk, jf. § 17-1 første ledd. Som systemstøtte for dette har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjort skjemaet tilgjengelig i EU-kommisjonens ESPD-tjeneste (<https://ec.europa.eu/tools/esp/>). Den europeiske ESPD-tjenesten gir oppdragsgivere som ikke har egne systemløsninger (konkurransgjennomføringsverktøy, forkortet til KGV) med integrert ESPD-funksjonalitet, mulighet til å fylle ut og ta imot egenerklæringsskjemaet. Tjenesten er gratis og krever ingen pålogging.

I tillegg tilbyr markedet i stadig økende grad ESPD-funksjonalitet integrert i systemløsninger for konkurransegjennomføringsverktøy for offentlige anskaffelser. Slike systemløsninger er fagsystemer som hjelper virksomheter til digitalt å gjennomføre en konkurranse fra kunngjøring til kontraktsinngåelse.

Det er gitt veiledning til bestemmelsene om ESPD på [departementets nettsider](#). På Difis

² Forskrift om offentlige anskaffelser 8. desember 2016 nr. 974

³ [Kommisjonens gjennomføringsordning \(EU\) 2016/7 av 5. januar 2016](#)

⁴ Standardskjemaet lagt ut i [PDF-versjon](#) på departementets hjemmesider.

nettsider om offentlige anskaffelser, www.anskaffelser.no, finnes informasjon om systemløsninger, den europeiske ESPD-tjenesten, samt ytterligere veiledning knyttet til ESPD.

2.2 Problemstilling

Forenkling av arbeidsprosessene for både oppdragsgivere og leverandører var en viktig del av begrunnelsen for innføringen av ESPD. Grunnlaget for en slik forenkling var at brukerne, spesielt leverandørene, kunne gjenbruke erklæringer fra tidligere tilbud, og på den måten slippe å fylle ut identisk informasjon gang på gang. Et annet viktig hensyn var at utfylte elektroniske skjemaer kunne brukes på tvers av brukernes valgte systemløsning. Leverandørene skulle ikke trenge å lære seg funksjonalitet i en rekke ulike systemløsninger. Forutsetningen for at dette skal fungere, er at alle systemer anvender samme datamodell for skjemaet og samme format på de filene som skal utveksles.

Innføringen av ESPD må også ses i sammenheng med at den nye anskaffelsesforskriften innfører krav til bruk av elektronisk kommunikasjon i gjennomføringen av offentlige anskaffelser. Den nye hovedregelen blir at all informasjonsutveksling skal skje ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler.⁵ Dette innebærer at det blir obligatorisk med elektronisk innlevering av forespørsler om å delta i konkurransen og tilbud. Kravet innføres gradvis slik at statlige oppdragsgivere skal kunne motta tilbud elektronisk senest 1. januar 2018, mens fristen for andre offentlige oppdragsgivere er 1. juni 2018.⁶ Kravet har allerede trådt i kraft for offentlige innkjøpssentraler.⁷

Offentlige oppdragsgivere og leverandører må derfor anskaffe elektroniske løsninger for henholdsvis mottak og levering av tilbud i markedet. Difi har fått i oppdrag å stimulere markedet til å tilby separate systemløsninger for oppdragsgivere og leverandører som kan kommunisere med hverandre både innenfor Norge og i EU/EØS-området. Denne modellen innebærer at leverandørene skal kunne benytte den samme innleveringsløsningen uavhengig av hvilken oppdragsgiver de leverer tilbud til. Løsningen kan også benyttes til levering av tilbud til oppdragsgivere i andre land i EU/EØS-området. Formålet er å gjøre det enklere og mer effektivt for leverandøren å levere tilbud til offentlige oppdragsgivere. Men denne effekten faller bort, dersom oppdragsgiverne velger systemløsninger som ikke kommuniserer med hverandre. ESPD-skjemaet skal leveres elektronisk sammen med forespørselen om å delta i konkurransen eller tilbudet. Hvis oppdragsgiveren velger en løsning uten ESPD-funksjonalitet, vil ikke leverandøren kunne levere tilbudet i sitt system, men må benytte oppdragsgiverens system med de utfordringene det skaper.

Det har så langt ikke vært stilt eksplisitt krav om at systemleverandører som tilbyr ESPD-funksjonalitet skal benytte et standardisert format. Dette har medført at det nå lages systemspesifikke ESPD-løsninger som ikke kommuniserer med andre løsninger. Resultatet er at leverandørene ikke kan gjenbruke erklæringer fra tidligere og de må derfor forholde seg til mange ulike løsninger for å kunne levere forespørsler om å delta i konkurransen eller tilbud til ulike oppdragsgivere.

⁵ Jf. anskaffelsesforskriften § 22-1

⁶ Jf. overgangsreglene i § 32-2 annet ledd.

⁷ Definert i anskaffelsesforskriften § 4-3 bokstav a.

2.3 Ønsket situasjon

Gjennom å stille krav til et standardisert format vil leverandørene kunne etablere en komplett egenerklæring hvor en meget stor del av innholdet kan gjenbrukes fra konkurranse til konkurranse uavhengig av hvilket system den norske eller europeiske oppdragsgiveren bruker. Leverandøren vil på denne måten kunne redusere sine transaksjonskostnader vesentlig i den enkelte tilbudsprosess.

Egenerklæringsskjemaer som er i tråd med EU-kommisjonens datamodell og format, vil kunne brukes i hele det indre marked, og gjennom dette øke norske leverandørers markedsmuligheter.

Et standardisert format vil også være grunnlaget for elektronisk innhenting av dokumentasjonsbevis fra åpne databaser i EØS-området, en oppgave som i anskaffelsesforskriftens § 17-1 fjerde ledd er pålagt oppdragsgiveren. I dag er etablert praksis for innsending av dokumentasjonsbevis at leverandørene selv sender dette inn, som regel på papir. Dette gjelder eksempelvis attester for betalt skatt og merverdiavgift.

Difi arbeider sammen med Brønnøysundregistrene for å etablere digital tilgang til slike dokumentasjonsbevis for oppdragsgiverne. Dette vil gjøre at det blir enklere for oppdragsgivere å innhente dokumentasjonsbevis direkte fra ulike registre, og at leverandørene slipper å sende inn opplysningene manuelt.

3 Tiltak for elektronisk standardisering av det europeiske egenerklæringsskjemaet

3.1 Frivillig tilpasning til etablert standard

Anskaffelsesforskriften regulerer at det europeiske egenerklæringsskjemaet skal fylles ut elektronisk. I arbeidet med å integrere funksjonaliteten i systemløsningene har flere markedsaktører valgt å bygge på sitt eksisterende systemspesifikke format. Systemleverandørene opplyser at de gjør det fordi det medfører lavere utviklingskostnader enn tilpasning til et nytt format.

Difi har aktivt tilrettelagt med mulig finansiering fra EU-kommisjonen gjennom EU-programmet Connecting Europe Facility (CEF)⁸ for å sikre at integrasjonen bygger på det omforente EØS-formatet. Flere systemleverandører har benyttet seg av dette, men det er fortsatt systemspesifikke løsninger i markedet, og enkelte oppdragsgivere lager også sine egne regnearkbaserte løsninger.

3.2 Pålegg om standardformat gjennom anskaffelsesforskriften

Et sentralt virkemiddel for digitaliseringen av offentlige anskaffelser er innføring av elektronisk handelsformat (EHF) i alle deler av anskaffelsesprosessen. For å legge til rette for sømløs informasjonsflyt gjennom hele konkurransen, må formatet som bærer informasjonen

⁸ Connecting Europe Facility(CEF): <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>

være standardisert. EHF definerer felles teknisk definisjon av innhold (syntaks), innholdsforståelse, format og forretningsprosesser. Per i dag er det pålagt å bruke EHF for faktura og kreditnota, og EHF for katalog og ordre er anbefalt brukt. EHF for ESPD er under utarbeiding. Dette forslaget til forskriftsendring gjør bruk av EHF for ESPD obligatorisk.

En forskriftsendring som fastslår at egenerklæringskjemaet skal være på et nærmere definert format vil berøre både oppdragsgivere, leverandører og systemleverandører (leverandører av systemløsninger for gjennomføring av anskaffelser). Som beskrevet over berøres oppdragsgivere og leverandører primært gjennom den effektiviseringsgevinsten de får gjennom reduksjon i transaksjonskostnadene knyttet til kvalifisering av leverandører i den enkelte konkurranse.

En forankring av standardformat for ESPD-skjemaet reiser ingen prinsipielle spørsmål siden prinsippet med elektronisk handelsformat (EHF) allerede er etablert og godt kjent av markedet for andre deler av anskaffelsesprosessen.

Utover de samfunnsvirkningene som er beskrevet over, vil systemleverandørene være den gruppen som i hovedsak vil bli berørt av forskriftsendringen. Det skyldes at de må tilpasse arkitekturen i løsningene sine til standarden. Noen systemleverandører vil klare seg med små endringer, mens andre står ovenfor et noe større utviklingsarbeid. Grunnleggende operativ informasjon om hvordan systemleverandørene skal anvende formatet, vil ligge i Referansekatalogen for IT-standarder i offentlig sektor⁹, og ytterligere veiledning for systemleverandørene vil ligge i tilknytning til [Anskaffelser.no](https://www.difi.no/ansaffelser.no) sammen med øvrig veiledningsmateriale for leverandører av systemtjenester for anskaffelsesprosessen.

3.3 Fordeler og ulemper med de ulike tiltakene

På kort sikt kan det være mer kostnadseffektivt for systemleverandørene å integrere systemspesifikk ESPD-funksjonalitet basert på arkitekturen de har i sine systemløsninger. På lengre sikt vil imidlertid tilpasning til et standardformat være en engangsinvestering som vil kunne gjenbrukes i systemløsningene etter hvert som stadig større deler av anskaffelsesprosessen standardiseres gjennom EHF og digitaliseres. Engangsinvesteringen hos systemleverandørene vil også komme brukerne (oppdragsgiverne og leverandørene) til gode.

Det vil kunne medføre en kostnad for de systemleverandørene som må tilpasse sin løsning til et standardisert format. I forbindelse med innføringen av ESPD på europeisk nivå, støtter EU innføring av ESPD i systemløsninger økonomisk gjennom EU-programmet CEF Digital. Programmet skal realisere grenseoverskridende infrastruktur i Europa. Systemleverandørene vil etter søknad kunne få dekket inntil 75 % av sine kostnader ved å implementere et standardformat for ESPD i sine løsninger. Difi bistår systemleverandører med å søke om denne type støtte.

⁹ Referansekatalogen for IT-standarder i offentlig sektor: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/standarter/referansekatalogen>

For oppdragsgivere vil endringen kunne medføre en mulig økning i brukerlisensene, men det antas å være så små summer at en eventuell kostnadsøkning knapt vil merkes.

For leverandørene som leverer tilbud til det offentlige skal innleveringsløsninger være kostnadsfrie med all pålagt funksjonalitet. Denne endringen vil derfor ikke medføre noen kostnadsøkning eller merarbeid for leverandørene.

Innføringen av standardformat for ESPD er nødvendig for å hente ut størst mulige forenklingsgevinster fra innføringen av det europeiske egenerklæringsskjemaet og kravet om bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler. I første omgang kommer gevinstene for leverandørene som kan gjenbruke sin egen ESPD-erklæring i alle konkurranser, og også få fordelene med å kunne etablere denne uavhengig av hvilken løsning oppdragsgiver bruker. For oppdragsgiverne kommer den største gevinsten når den nasjonale tjenesten for innhenting av dokumentasjonsbevis er i produksjon og vil muliggjøre å automatisere den pålagte innhenting av dokumentasjonsbevis.

4 Departementets vurderinger og endringsforslag

For å tilrettelegge for den forenklingen som innføringen av kravet om å bruke av europeiske egenerklæringsskjemaet og kravet om elektronisk tilbudsinnlevering legger til grunn, er det nødvendig å sikre at løsningene som tilbys norske oppdragsgivere og leverandører, har et standardisert format. Elektronisk handelsformat (EHF) er allerede etablert som et standardisert format for deler av anskaffelsesprosessen, og departementet arbeider for en sømløs informasjonsflyt gjennom hele anskaffelsesprosessen basert på EHF for de ulike delprosessene.

Utvikling av EHF for ESPD vurderes derfor som det mest effektive og tilpassede virkemiddelet. Gjennom å forankre kravet til et standardisert format i anskaffelsesforskriften settes et rammeverk for et format som utarbeides og gjøres tilgjengelig i åpne prosesser og som er tilpasset det europeiske markedet som anskaffelsesforskriften skal fungere innenfor. En viktig forutsetning for at endringen lykkes, er at systemleverandørene tilpasser seg nytt standardformat. For å få til dette er det foreslått tiltak for å forenkle systemleverandørenes nødvendige tilpasninger.

I forskrift om offentlige anskaffelser 8. desember 2016 nr. 974 § 17-1 foreslås derfor følgende endringer:

§ 17-1 første ledd første punktum skal lyde:

Oppdragsgiveren skal elektronisk fylle ut det europeiske egenerklæringsskjemaet *i et standardformat* som er fastsatt av departementet.

§ 17-1 andre ledd skal lyde:

Leverandøren skal levere det europeiske egenerklæringsskjemaet *i et standardformat som er fastsatt av departementet* sammen med forespørselen om å delta i konkurransen eller tilbudet som foreløpig dokumentasjon for

a) at han oppfyller kvalifikasjonskravene

- b) at det ikke foreligger grunner for avvisning
- c) at han oppfyller eventuelle utvelgelseskriterier

5 Tilrettelegging for tiltaket

Det vurderes ikke som nødvendig å iverksette tiltak for oppdragsgivere eller leverandører. Et standard format for ESPD-erklæringen medfører kun fordeler, ingen merbelastning for disse. Systemleverandører anses som de eneste som kan oppleve mulige negative virkninger av endringen. Med bakgrunn i dette vil følgende tiltak iverksettes for å forenkle tilpasning til standard for systemleverandørene:

- Etablering av EHF ESPD med veileder i samarbeid med systemleverandørene
- Praktisk støtte til å søke tilskuddsmidler gjennom CEF for integrasjon av ESPD basert på standardformat
- Åpen tilgang til all teknisk informasjon om utvikling og implementering av formatet i tilknytning til www.anskaffelser.no.

6 Høringen

Vi ber om at høringsuttalelser sendes elektronisk til postmottak@nfd.dep.no innen 1. november 2017.

Organisasjoner, virksomheter og andre som ikke står på høringslisten kan også uttale seg. Høringsinstansene bes selv om å vurdere å forelegge forslaget for underliggende virksomheter.

Høringsuttalelsene blir lagt ut på departementets hjemmesider.

Med hilsen

Monica Auberg
Avdelingsdirektør

Ragnhild Sund
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Høringsinstanser:

Alle departementene

Amesto

Bedriftsforbundet

Cloudia

EU Supply

iBinder

Ibistic Technologies AS

Innovasjon

Hovedorganisasjonen Virke

KS

Merzell Norge AS

Millstream

Næringslivets Hovedorganisasjon

Regelrådet

Visma