

Nærings- og fiskeridepartementet

Deres ref.
17/3857-1

Vår ref.
17/00174

Dato
31.10.2017

Høringsuttalelse til høring om innføring av standardformat for det europeiske egenerklæringsskjemaet (ESPD)

Ansvarlig departement: Nærings- og fiskeridepartementet

Regelrådets vurdering: **Grønn: Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2.2. jf. punkt 2.1.

Regelrådet finner at forslaget til innføring av standardformat for ESPD er tilstrekkelig utredet. Forslaget gir en oversiktlig beskrivelse av både sannsynlig nytte og kostnader for de ulike berørte aktørene.

Regelrådet vil rose at departementet foreslår støttetiltak for å forenkle tilpasning til standard for systemleverandørene. Beslutningsgrunnlaget styrkes av at departementet har fulgt strukturen i utredningsinstruksen. Beslutningsgrunnlaget ville vært ytterligere styrket av en nærmere angivelse av hvilke kostnader systemleverandørene må påregne ved tiltaket, samt en kort redegjørelse om andre alternative tiltak.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Høringsnotatet omhandler forslag om å innføre krav om standardformat for det europeiske egenerklæringsskjemaet for bruk ved offentlige anskaffelser (ESPD¹). Det er foreslått at kravet forskriftsfestes i forskrift om offentlige anskaffelser § 17-1. Egenerklæringsskjemaet benyttes av

¹ ESPD er en forkortelse for European Single Procurement Document

leverandører som ved dette erklærer at de oppfyller angitte kvalifikasjonskrav og eventuelle utvelgelseskriterier og at det ikke foreligger forhold ved leverandøren som gir grunn til avvisning. Forslaget innebærer at leverandører og oppdragsgivere pålegges å levere og motta ESPD i et standardformat fastsatt av departementet. Standardformatet vil være elektronisk handelsformat (EHF).

Bestemmelsen om det europeiske egenerklæringsskjemaet ble innført i den nye anskaffelsesforskriften 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. Det har tidligere ikke vært stilt krav om hvilket format ESPD skal leveres og mottas i, og dette har medført fremvekst av flere systemspesifikke skjema. 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.

For å oppnå ytterligere forenkling og effektivisering i anbudsprosesser foreslår departementet at det stilles krav om et standardisert format for ESPD. Hensikten er at en stor del av innholdet kan gjenbrukes fra konkurranse til konkurranse uavhengig av hvilket system den norske eller europeiske oppdragsgiveren bruker. 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.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Departementet mener at systemleverandørene er 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, ifølge departementet, klare seg med små endringer, mens andre står ovenfor et noe større utviklingsarbeid. Denne engangsinvesteringen vil på lengre sikt kunne gjenbrukes etter hvert som stadig større deler av anskaffelsesprosessen standardiseres gjennom EHF og digitaliseres, står det i høringsnotatet. Videre fremgår det at systemleverandørene vil kunne søke EU, gjennom EU-programmet CEF Digital², om å få dekket inntil 75 % av sine kostnader ved å implementere standardformat for ESPD i sine løsninger.

For leverandører (som deltar i offentlige konkurranser) skal innleveringsløsninger være kostnadsfrie med all pålagt funksjonalitet.

Innføring av en standardformat vil medføre at leverandørene kan gjenbruke sin egen ESPD-erklæring i alle konkurranser. For den offentlige oppdragsgiveren kommer nytten først når den nasjonale tjenesten for innhenting av dokumentasjonsbevis er i produksjon og vil muliggjøre å automatisere den pålagte innhenting av dokumentasjonsbevis.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådet ble i 2016 opprettet som en del av Regjeringens satsing på forenkling og er opptatt av tiltak som kan forenkle regelverket for norsk næringsliv. Det foreslåtte tiltaket berører en stor del av næringslivet; alle som deltar i offentlige konkurranser. Tiltaket innebærer et nytt pålegg, men er lansert som et forenklingstiltak. Det er viktig at Regelrådet vurderer om tiltaket er tilstrekkelig utredet og ikke pålegger næringslivet unødvendige byrder.

² Connecting Europe Facility (CEF) <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 *Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?*

Det kommer klart frem hva som er problemstillingen og målsettingen, både ved innføringen av ESPD generelt og ved kravet til standardisert format.

4.1.2 *Hvilke tiltak er relevante?*

Departementet beskriver to ulike alternative tiltak; frivillig tilpasning til etablert standard og pålegg om standardformat. Frivillig tilpasning til etablert standard må anses som nullalternativet (dagens situasjon). Det fremkommer at departementet vurderer at frivillig tilpasning ikke er tilstrekkelig, da flere systemleverandører velger systemspesifikk tilpasning og oppdragsgivere har egne skjema, til tross for at DIFI har arbeidet aktivt med å sikre at integrasjonen bygger på det omforente EØS-formatet.

Regelrådet finner det positivt at departementet tydelig stiller opp og sammenlikner nullalternativet og det foreslåtte tiltaket (pålegg om standardformat) mot hverandre. Det ville styrket fremstillingen ytterligere dersom departementet, i tråd med utredningsinstruksen, også hadde beskrevet forventet utvikling av nullalternativet, samt belyst om det er andre alternative tiltak som kunne vært relevante for å oppnå målsettingen.

4.1.3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Forslaget reiser ingen slike prinsipielle spørsmål som utredningsinstruksen legger i begrepet.

4.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

Departementet omtaler positive og negative konsekvenser av de ulike tiltakene, under pkt. 3.3 «Fordeler og ulemper ved de ulike tiltakene». Under dette punktet beskriver departementet kvalitativt hvilke kostnader og nytte de ulike berørte aktørgruppene kan forvente. Systemleverandørene vil måtte påregne engangskostnader knyttet til tilpasning av løsningene sine til standarden. De kan søke om dekning av kostnadene med inntil 75 prosent av EU, som beskrevet over. Leverandørene vil ifølge departementet ikke oppleve noen økte kostnader, kun nytteeffekt av at samme skjema kan brukes som utgangspunkt i alle konkurranser uavhengig av systemleverandør hos leverandør og oppdragsgiver. Oppdragsgiver kan få økte kostnader til brukerlisenser, men departementet antar at dette vil være marginale kostnader.

Ideelt sett mener Regelrådet at størrelsesorden for kostnadene for systemleverandørene burde vært tallfestet, men denne svakheten er mindre alvorlig fordi systemleverandørene er relativt få og at kostnadene kan søkes dekket med inntil 75 prosent. Videre ville nytten av forslaget blitt bedre underbygget dersom det framgikk anslag for forventet tidsbesparelse for oppdragsgivere og leverandører.

4.1.5 *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Departementet begrunner på en tilfredsstillende måte valg av tiltak.

4.1.6 *Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?*

Departementet har behandlet dette spørsmålet under pkt. 5 i forslaget og foreslår tiltak for å forenkle tilpasningen til standardformat for systemleverandørene.

Regelrådet vil påpeke at det ikke fremgår av forslaget når kravet til standardformat foreslås iverksatt. Det er viktig at man tar hensyn til å redusere byrdene for næringslivet så langt mulig når tidspunkt for iverksettelse skal velges.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.»

Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse. Regelrådet vurderer at rett analysenivå for dette forslaget er en besvarelse av minimumsspørsmålene.

Etter en totalvurdering finner Regelrådet at minimumsspørsmålene er besvart tilfredsstillende, selv om alternativvurderingen kunne vært noe mer utfyllende og flere virkninger kunne vært forsøkt kvantifisert.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Det er i forslaget ikke differensiert mellom konsekvensene for store og små leverandører eller diskutert om det bør tas særskilte hensyn til små virksomheter. Regelrådet finner ikke grunn til å kritisere departementet for dette, da det store flertall av små virksomheter som påvirkes, må forventes å oppleve tiltaket som en forenkling.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Den foreslåtte standardiseringen medfører direkte investeringskostnader for de systemleverandørene som har bygget systemspesifikk ESPD-tilpasning i dag, og de som i dag ikke har ESPD-funksjonalitet. Regelrådet finner det positivt at departementet foreslår støttetiltak som skal iverksettes for å forenkle tilpasning til standard for systemleverandørene. Dette må forventes å redusere tilpasningskostnadene for systemleverandørene. For den store bredden av næringsaktører som deltar eller ønsker å delta i offentlige anbudskonkurranser innebærer standardiseringen reduserte kostnader.

Ut fra beskrivelsen i høringsnotatet finner Regelrådet det derfor sannsynlig at målene oppnås til en relativt lav kostnad for næringslivet.

7. Andre kommentarer

Regelrådet vil berømme departementet for et godt strukturert og lettlest forslag. Regelrådet har merket seg at departementet har fulgt strukturen i utredningsinstruksen.

8. Samlet vurdering

Regelrådet finner at forslaget til innføring av standardformat for ESPD er tilstrekkelig utredet. Forslaget gir en oversiktlig beskrivelse av både sannsynlig nytte og kostnader for de ulike berørte aktørene.

Regelrådet vil rose at departementet foreslår støttetiltak for å forenkle tilpasning til standard for systemleverandørene. Beslutningsgrunnlaget styrkes av at departementet har fulgt strukturen i

utredningsinstruksen. Beslutningsgrunnlaget ville vært ytterligere styrket av en nærmere angivelse av hvilke kostnader systemleverandørene må påregne ved tiltaket, samt en kort redegjørelse om andre alternative tiltak.

Med hilsen

Sandra Riise
Leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer