

1.



Bryssel den 11.10.2017
COM(2017) 590 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET
om bedömning av den europeiska standarden för elektronisk fakturering i enlighet med
direktiv 2014/55/EU

1. Bakgrund

Direktiv 2014/55/EU om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling¹ (nedan kallat *direktivet*) syftar till att främja införandet av elektronisk fakturering vid offentlig upphandling genom att garantera interoperabilitet och förbättra rättssäkerheten. Direktivet antogs den 16 april 2014 av Europaparlamentet och rådet, efter grundliga förberedelser under kommissionens ledning med ett stort antal intressenter involverade.

Enligt direktivet ska upphandlande myndigheter ta emot och behandla elektroniska fakturor som överensstämmer med en europeisk standard (EN-standard) för elektronisk fakturering. Genom direktivet inleds också en process i de relevanta standardiseringsorganen för att fastställa denna standard. Skyldigheten gäller endast fakturor för offentliga kontrakt som omfattas av EU:s direktiv om offentlig upphandling.

Eftersom EN-standarden inte fanns tillgänglig när direktivet antogs får kommissionen enligt artikel 3 i direktivet ansvaret för att utvärdera standardens ändamålsenlighet, användarvänlighet och genomförandekostnader för slutanvändaren, innan standarden blir tillämplig. EN-standarden antogs nyligen av Europeiska standardiseringskommittén (CEN), och i den här rapporten presenteras resultatet av denna utvärdering.

2. Utvecklingen av den europeiska standarden för e-fakturering

I enlighet med direktivet utfärdade kommissionen den 10 december 2014 ett mandat² till Europeiska standardiseringskommittén (CEN) om utveckling av en EN-standard om elektronisk fakturering och därtill hörande produkter. I mandatet bad kommissionen CEN att särskilt utföra följande uppgifter:

- Utveckla en europeisk standard (EN-standard) för den semantiska datamodellen för kärnelementen i en elektronisk faktura.
- Ange ett begränsat antal fakturasyntaxer som helt överensstämmer med den europeiska standarden.
- Utveckla syntaxbindningar, dvs. information som anger hur den semantiska datamodellen kan representeras i de förtecknade syntaxerna och deras artefakter vid automatiserad datavalidering.
- Utarbeta riktlinjer om interoperabilitet för elektroniska fakturor på överföringsnivån, med hänsyn tagen till behovet av att säkerställa äktheten när det gäller e-fakturans ursprung och säkerställa dess innehållsliga integritet.
- Utarbeta riktlinjer för frivillig användning av utökningar för en sektor eller ett land tillsammans med den europeiska standarden, med bland annat metoder för användning i den verkliga miljön.
- Testa den europeiska standarden med avseende på dess praktiska tillämpning för slutanvändarna.

För dessa uppgifter inrättade CEN en särskild teknisk kommitté (TC434) och sex arbetsgrupper (en för vart och ett av de ovannämnda ämnena). Den tekniska kommittén består

¹ EUT L 133, 6.5.2014, s. 1.

² M/528 KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEBESLUT C(2014) 7912 final av den 10 december 2014 om en begäran om standardisering till de europeiska standardiseringsorganisationerna vad gäller en europeisk standard för elektronisk fakturering och ett antal kompletterande standardiseringsprodukter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1025/2012

av tekniska experter på e-fakturerings från nationella standardiseringsorgan (NSO) i flera medlemsstater. Privata experter deltog också, liksom företrädare för den offentliga förvaltningen. Detta breda deltagande av många intressenter utgör en stark garanti att standarden är anpassad till den senaste utvecklingen på marknaden och till användarnas behov.

Som ett resultat av denna process utfärdade CEN formellt standarden och förteckningen över syntaxer den 28 juni 2017, med referensen EN 16931.

Den tekniska kommitténs viktigaste produkt är själva standarden, som omfattar fakturans viktigaste element. I mars 2016 gick den ut på offentlig remiss till samtliga nationella standardiseringsorgan, och 600 synpunkter inkom. Den tekniska kommittén tog hänsyn till synpunkterna och slutförde utkastet till standard som sedan gick till omröstning. Standarden godkändes enhälligt av de nationella standardiseringsorganisationerna. Alla andra produkter blev också föremål för omröstning, och den sista omröstningen om tekniska specifikationer för syntaxbindningar avslutades den 29 juni 2017.

En annan viktig del av arbetet är frågan om syntaxer, dvs. vilka programvaruspråk som kan användas för att genomföra standarden i praktiken. I direktivet och i kommissionens mandat sägs att CEN bör fastställa ett ”begränsat antal syntaxer”, eftersom det finns olika syntaxer som används som format för standarden. Den tekniska kommittén lyckades ena en överväldigande majoritet av ledamöterna kring ett mycket begränsat antal syntaxer, nämligen två: UN/CEFACT CII (Cross Industry Invoice) och UBL 2.1.

3. Utvärdering av standarden

Enligt artikel 3 i direktiv 2014/55/EU ska standardens praktiska tillämpning testas innan standarden införs. Denna bedömning bör göras samtidigt som standarden utarbetas och bör involvera slutanvändarna. Den bör i synnerhet inriktas på hur praktisk och användarvänlig standarden är samt bör visa att standarden kan införas på ett kostnadseffektivt och proportionerligt sätt.

I denna rapport presenteras resultaten av bedömningen, främst på grundval av två källor:

- **CEN:s tekniska rapport** från arbetsgrupp 6 inom TC434 med rubriken *Test of the European standard with respect to its practical application for an end user*, som främst rör testning av standardens tekniska aspekter.
- En **kompletterande studie** utförd mellan slutet av mars 2017 och juli 2017 av en extern konsult, PWC, på kommissionens uppdrag. Studien var mer inriktad på de praktiska konsekvenserna för slutanvändarna och finns tillgänglig på kommissionens webbplats, GD GROW/Offentlig upphandling/Studier.

3.1 Resultat av CEN:s testning

I den tekniska rapporten beskrivs testningen av standarden på semantisk och syntaktisk nivå. Den omfattar även metoder och testning av valideringsartefakter. Dessa valideringsartefakter är obligatoriska element och regler för standarden i öppen källkod och garanterar att en fakturas överensstämmelse med standarden kan kontrolleras automatiskt.

Rapporten innehåller tre delar. Den första gäller semantisk testning, och innehåller en översikt över metoder, testning och resultat. Den andra delen omfattar metoder, testning och resultat i

fråga om syntax. Den sista delen består av två underavdelningar om testning för att kontrollera om standarden är lämplig för betalningar respektive automatisk behandling.

Inga allvarliga problem framkom under testningen. Det berodde troligen på att CEN:s arbetsgrupp med ansvar för standarden redan hade genomfört sin egen kvalitetssäkring. Dessutom löpte testningen parallellt med utvecklingen, så att problem kunde tas upp parallellt utan ansamlas.

I fråga om semantiken förbättrade processen verkligen standarden eftersom de resulterande uppdaterade definitionerna och användningskommentarerna kommer att hjälpa implementeringsansvariga och slutanvändare att lättare förstå den.

Syntaxtestningen inriktades främst på att kontrollera att valideringsartefakterna var lämpliga för att kontrollera överensstämmelsen och byggde på erfarenheterna av projektet CEN WS/BII (*CEN Workshop on Business Interoperability Interfaces* för offentlig upphandling i Europa). Att det finns valideringsartefakter är avgörande för att underlätta den praktiska användningen av standarden för implementeringsansvariga.

3.2 Kompletterande studie om de praktiska konsekvenserna för slutanvändarna

För att komplettera CEN-testningens tekniska resultat beslutade kommissionen att genomföra en kompletterande studie, som lades ut på PWC. Syftet med PWC:s studie var att bedöma standarden med avseende på de tre huvudkriterierna i direktiv 2014/55/EU, enligt följande:

- A. **Praktiska aspekter:** Detta kriterium avser bl.a. att standarden är verkningsfull, användbar och lämplig för ett visst ändamål eller en viss situation.
- B. **Användarvänlighet:** Detta kriterium omfattar en bedömning av hur lätt det är att använda och implementera standarden, särskilt med beaktande av befintliga system såsom Enterprise Resource Planning (ERP).
- C. **Genomförandekostnader:** Detta kriterium avser de kostnader för implementering som belastar slutanvändarna (upphandlande myndigheter och leverantörer) för att stödja standarden, för hela uppsättningen identifierade scenarion.

I metoden för studien började man med att avgränsa ett antal olika scenarier för implementeringen. Den slutliga uppsättningen av scenarier omfattade sex länder: Frankrike, Irland, Italien, Nederländerna, Norge och Polen. Dessa länder valdes ut för fördjupad analys för att återspegla de olika situationerna i Europa, enligt följande kriterier:

- Kriterium 1: Grad av centralisering eller decentralisering för e-fakturering på nationell nivå.
- Kriterium 2: Mognadsgrad för e-fakturering.
- Kriterium 3: Användning av standarder för e-fakturering.

Den andra fasen av projektet inriktades på insamling och sammanställning av de data som krävdes för att utvärdera standarden och på analys av dessa data. Studien bygger på resultatet av CEN:s testning, som handlade om standardens praktiska tillämpning (ändamålsenlighet) ur ett tekniskt perspektiv. Dessutom inhämtades data genom skrivbordsarbete. Research utfördes

för att klargöra vilka modeller för e-fakturerings som finns, och deras kapacitet och prissättning.

Slutligen hölls riktade intervjuer med medlemsstaterna, regionala myndigheter, företrädare för näringslivet, tjänsteleverantörer och försäljare av programvara. Under intervjuerna lades på förhand fastställda frågor fram för de tillfrågade. Mötena spelades in och dokumenterades i protokoll som godkändes av de tillfrågade.

4. Utvärderingens resultat

De tre kriterier som anges i direktivet behandlas var för sig nedan.

A. Praktiska aspekter

Att den europeiska standarden för e-fakturerings är ändamålsenlig har bekräftats av medlemsstaternas myndigheter och de berörda parter som intervjuades. Inga allvarliga tekniska problem har konstaterats. Dessutom har standarden enhälligt godkänts av alla nationella standardiseringsorgan.

Standarden för e-fakturerings bygger på befintliga internationella standarder som använts allmänt i Europa. Beslutet att begränsa antalet format för implementering av kärnfakturans semantiska datamodell till UBL 2.1³ och UNCEFACT/CII leder till ytterligare förenkling, eftersom de är två mycket vanliga syntaxer som redan används på marknaden. De flesta av de upphandlande myndigheter som intervjuades för studien tänker prioritera stöd av endast en syntax, UBL 2.1.

B. Användarvänlighet

Genom att det fastställs en gemensam uppsättning uppgifter för fakturerings som uppfyller de flesta ekonomiska och juridiska krav, är kärnfakturans semantiska datamodell av stort värde för användarvänliga och kostnadseffektiva system för e-fakturerings.

De centrala, regionala och lokala myndigheterna anser att ERP och programvaruleverantörer har avgörande betydelse. Om standarden implementeras direkt i deras lösningar minskar särskilt behovet av formatkonvertering, vilket minskar komplexiteten och kostnaderna för slutanvändarna betydligt.

Standarden anses vara flexibel genom att det blir möjligt att använda valfria element, fritextfält och kodlistor. Denna fördel kan dock leda till en alltför stor spridning av Core Invoice Usage Specifications (CIUS) med utökningar. CIUS är specifikationer avsedda att hjälpa implementeringsansvariga att lösa de praktiska problemen med att utforma it-system som bygger på standarden. Användningen av CIUS med utökningar bör övervakas och begränsas, eventuellt genom ett samordnat europeiskt initiativ, för att trygga interoperabiliteten över gränserna.

C. Eventuella kostnader för genomförande

³ UBL 2.1 har godkänts av kommissionen som hänvisning vid offentlig upphandling genom kommissionens beslut 2014/771/EU: Kommissionens genomförandebeslut av den 31 oktober 2014 om fastställande av Universal Business Language version 2.1 som hänvisning vid offentlig upphandling.

Kostnaderna för att införa e-fakturerings beror i hög grad av två centrala faktorer i varje land: mognadsgraden och den arkitektur som den offentliga sektorn väljer för e-fakturerings.

Den nationella **mognadsgraden för e-fakturerings** beror på utbredningen i offentlig och privat sektor, en konkurrenskraftig marknad för tjänster och lösningar inom e-fakturerings samt graden av organisationsmässig beredskap och it-beredskap. Standardens inverkan i form av kostnader och komplexitet blir lägre i länder med högre mognadsgrad. Det blir vara högre i länder där e-fakturerings inte är utbrett, där antalet lösnings- och tjänsteleverantörer är begränsat och den nationella it-infrastrukturen inte är särskilt avancerad.

Standardens inverkan beror också på nationell lagstiftning, politik och relaterade krav. Myndigheterna tjänar på att utforma en strategi för att genomföra direktiv 2014/55/EU (allt från minimal efterlevnad av direktivet till fullständig automatisering av fakturahandläggning) och planera ett nationellt införande. Flera länder har positiva erfarenheter av sådana strategier. Det kan bli obligatoriskt för den offentliga sektorns leverantörer att använda e-fakturerings, vilket inbegriper att vissa format ska användas.

Det finns två olika **arkitekturer för e-fakturerings** inom offentlig upphandling, som redan finns redan i de flesta medlemsstater:

- ett centralt nav (eller en kombination av ett antal nav) som tar emot alla e-fakturer från leverantörerna och skickar ut dem till den upphandlande enheten eller myndigheten (centraliserat system), eller
- ett distribuerat system där e-fakturer skickas direkt av leverantörerna till den upphandlande enheten eller myndigheten (distribuerat system).

Medlemsstater med en hög e-faktureringsmognad karaktäriseras av hög utnyttjandegrad, en konkurrenskraftig miljö för e-fakturerings-tjänster och leverantörer av lösningar samt en avancerad organisationsmässig beredskap och it-beredskap.

Medlemsstater med en mogen och decentraliserad e-faktureringsarkitektur får lita på att tjänste- och lösningsleverantörer uppgraderar sina system så att de stöder den nya standarden, och erbjuder konkurrenskraftliga lösningar till offentliga och privata enheter i alla storlekar. I detta scenario tros införandet av standarden få låg eller medellåg inverkan, beroende på situationen. Kostnaderna för att uppgradera systemen faller på tjänsteleverantörerna och därigenom slutanvändarna (upphandlande myndigheter och deras leverantörer). De blir marginella om tjänsteleverantörerna stöder standarder som redan anpassats till EN-standard, annars blir de förhållandevis högre. Alla ERP-leverantörer och tillhandahållare av e-fakturerings-tjänster som intervjuades för studien uppgav att de kommer att erbjuda lösningar som överensstämmer med standarden, beroende på efterfrågan på marknaden. Kostnaderna för att implementera standarden ökar dock om ett stort antal utökningar används på nationell nivå eller sektornivå, vilket avsevärt minskar fördelarna med en gemensam standard.

I medlemsstater där det finns en mogen och centraliserad e-faktureringsarkitektur blir standardens inverkan på slutanvändarna i allmänhet låg. Alla ändringar som krävs för att stödja standarden och de därmed sammanhängande kostnaderna belastar främst de organ som förvaltar det centrala systemet för e-fakturerings. För att ta Frankrike som ett exempel bygger det system som fungerat sedan januari 2017, Chorus Pro, på implementeringen av en gemensam lösning för alla (både offentliga och privata aktörer) som levererar till den

offentliga sektorn. Standarden får ingen inverkan på (små) offentliga förvaltningar, eftersom Chorus Pro tillhandahålls kostnadsfritt till myndigheter och leverantörer. Standarden är inte heller något problem för små och medelstora företag, eftersom de fortfarande kan skicka pdf-fakturor till offentliga förvaltningar.

Små upphandlande myndigheter kan bestämma vilken omfattning på investeringar och processautomatisering av e-fakturerings tjänster och lösningar de ska använda, baserat på nationella krav och verksamhetens utformning. Kostnaden för att köpa in standarden från CEN är inte ett stort problem, men kostnadsfri tillgång till information från Fonden för ett sammanlänkat Europa och CEN om standarden och dess kompletterande produkter anses viktigt.

Medlemsstater med låg e-fakturamognad som inför en decentraliserad arkitektur kan få svårt att sprida och implementera standarden. Detta kan dock motverkas om staten utfärdar tydliga riktlinjer och regler, t.ex. om användning av standarder. Dessutom har medvetenhet, opinionsbildning, stöd uppifrån, utbildning, kompetenscentrum och gemensamma tjänster stor betydelse för att stödja användningen av standarden. I detta scenario väntas standardens inverkan och de därmed förbundna kostnaderna bli betydande. Om inte de upphandlande myndigheterna väljer att använda gemensamma tjänster, vilket i hög grad skulle minska och sprida kostnaderna, eller satsar på att dela och återanvända, kommer deras budget att påverkas. I **medlemsstater med låg e-fakturamognad som inför ett centraliserat system för e-fakturerings** kommer standardens inverkan att vara beroende av nationella krav och graden av beredskap i offentlig och privat sektor. Länder där det är obligatoriskt att använda standarder som redan är kompatibla med EN-standarderna kommer inte att få några större tekniska problem. Om beredskapen är hög ökar användningen av e-fakturerings i motsvarande grad. De upphandlande myndigheterna får stöd av det centraliserade systemet. Leverantörerna kommer å sin sida att använda kommersiella aktörer, och i vissa fall erbjuds kostnadsfria tjänster för ett begränsat antal fakturor. För att dessa fördelar verkligen ska bli av krävs dock att de centrala myndigheterna gör vissa investeringar för att bygga upp ett sådant centralt system.

5. Inverkan på särskilda aktörer

Inverkan på små upphandlande myndigheter

Intervjuerna med regionala och lokala myndigheter visar följande:

- Användningen av standarder är avgörande för att de lokala myndigheterna ska kunna hålla nere kostnaderna.
- Det vanligaste sättet att genomföra standarden förväntas vara genom uppgradering av ERP-system (Enterprise Resource Planning) så att de direkt stöder standarden.
- Så länge som utökningar kan undvikas, förväntas det bli billigt för alla offentliga förvaltningar att införa standarden.

Nyttan med att förenkla betalningsförfarandena anses därför vara större än de begränsade kostnaderna för genomförandet.

Som tidigare nämnts gäller direktiv 2014/55/EU endast för kontrakt med ett värde över EU:s tröskelvärden, vilket begränsar antalet små upphandlande myndigheter som berörs av denna skyldighet. I allmänhet är det varje enskild upphandlande myndighets sak att avgöra vilken grad av automatisering och avancerad informationsteknik deras system ska ha, och vilka investeringar de är villiga att betala för. Det utgår från deras verksamhet och nationella krav.

Finansieringen från Fonden för ett sammanlänkat Europa – telekom anses användbar för att stödja implementeringen av standarden.

Inverkan på små och medelstora företag

Privata aktörer är inte skyldiga enligt direktivet att använda e-fakturering, även om det kan vara obligatoriskt enligt nationella regler. Om de bestämmer sig för att använda e-fakturering i offentlig upphandling får dock standarden en positiv effekt på små och medelstora företag, eftersom offentliga förvaltningar i olika länder inte kan kräva olika standarder för e-fakturer. I vissa medlemsstater erbjuds e-faktureringstjänster kostnadsfritt till små och medelstora företag för ett begränsat antal e-fakturer. I Italien erbjuder handelskammaren en sådan tjänst, som även inkluderar e-arkivering.

Slutligen är standarden neutral i fråga om e-signaturer. Alla kostnader i samband med användning av e-signaturer för e-fakturer till den offentliga sektorn, i de medlemsstater där det är obligatoriskt, bör de små och medelstora företagen budgetera för.

6. Kommande utmaningar

De tillfrågade berörda parterna nämnde ett antal åtgärder som kan främja införandet av standarden och maximera nyttan. De förtecknas nedan efter hur ofta de nämndes:

- Den befintliga **testmiljön** är fritt tillgänglig (ingen autentisering krävs) men behöver förbättras (t.ex. mer utförliga felmeddelanden, som uppdateras i takt med att valideringsartefakterna utvecklas) och innehålla exempel på komplexa och enkla fakturer.
- Ett **centralt europeiskt register** över alla tjänste- och lösningsleverantörer som stöder EN-standarderna eller CIUS är ett viktigt inslag i styrningen.
- **Tydlig dokumentation av standarden** och implementeringen av den.
- En **teknisk hjälptjänst** som ger stöd genom hela implementeringen av standarden.
- **Standardens valideringsartefakter** bör vara offentligt tillgängliga och testtjänsterna tillgängliga genom ett gränssnitt för tillämpningsprogram (API) som sprids till en större målgrupp.
- **Ekonomiskt stöd till implementeringsansvariga.**
- ISA²-kärnvokabulärerna och tillhörande semantiska specifikationer kan övervägas.

Införandet av standarden kommer att förutsätta underhåll och styrning. Exempelvis bör styrformer införas för att bedöma utökningar i både semantiskt och syntaktiskt hänseende och leta efter gemensamma drag mellan länder och sektorer i en styrd process.

Dessutom finns det fördelar för offentliga inköpare att anta en helhetsstrategi som bygger på att processen automatiseras fullständigt. För att främja detta blir tekniska kommitténs och kommissionens insatser avgörande för att ge det stöd som krävs.

7. Slutsats

Denna rapport avslutar förberedelserna inför den europeiska standarden för e-fakturer. De tre kriterier som nämns i själva direktivet (praktiska aspekter, användarvänlighet och eventuella genomförandekostnader) har utvärderats. Enligt de två huvudsakliga källorna, CEN:s tekniska rapport och PWC:s studie, är standarden ändamålsenlig.

Samtidigt med att denna rapport överlämnas till Europaparlamentet och rådet kommer en hänvisning till standarden att offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*. I enlighet med artikel 11 i direktiv 2014/55/EU börjar i och med detta offentliggörande tidsfristerna i artikel 11.2 första stycket i direktivet att löpa.