

Regioonide Komitee arvamus „E-arveid ja täielikke elektroonilisi riigihankeid käsitlev direktiiv”

(2014/C 114/13)

I. POLIITILISED SOOVITUSED

REGIOONIDE KOMITEE

Üldised märkused direktiivi kohta

1. märgib, et ettepanekus direktiivi kohta, mis käsitleb elektrooniliste arvete kasutuselevõttu riigihangetes, soovib komisjon, et Euroopa Standardikomitee (CEN) koostaks uue e-arvete esitamist käsitleva Euroopa standardi, ning et liikmesriigid tagaksid, et avaliku sektori hankijad ja võrgustiku sektori hankijad ei keelduks vastu võtmast elektroonilisi arveid, mis vastavad sellele standardile, ning et kõnealune standard jõustuks komisjoni ettepaneku kohaselt 48 kuud pärast direktiivi jõustumist. Ent Regioonide Komitee leiab, et kõnealune standard peaks jõustuma 30 kuud pärast Euroopa standardile viite avaldamist vastavalt direktiivi artikli 3 lõikele 2;
2. käsitleb ettepanekut ühe sammuna üleminekul paberivabale avalikule haldusele. E-arvete esitamisega kaasnevate eeliste tõttu on mitu liikmesriiki hakanud nõudma e-arvete esitamist riigihangete puhul kogu avalikus sektoris või mõnes selle osas. Kuid need algatused põhinevad sageli riiklikel standarditel, mis ei ole koostalitlusvõimelised;
3. tõdeb, et mõned osalejad on viimastel aastatel nõudnud Euroopa tasandi meetmeid, et innustada e-arvete esitamist, ja soovitanud isegi selle kohustuslikuks muutmist; muu hulgas juhtis Euroopa Parlament oma 20. aprilli 2012. aasta resolutsioonis tähelepanu turu killustatusele, mida põhjustavad riiklikud e-arvete esitamise eeskirjad, ning vajadusele koostalitlusvõimeliste e-arvetega seonduvate lahenduste järele, mis põhinevad ühistel õiguslikel nõuetel ja tehnilistel standarditel;
4. viitab, et on juba varem⁽¹⁾ toetanud elektroonilist teabevahetust ja elektrooniliste vahendite kasutamist eri hankemenetlustes, isegi kui selle ettevalmistamiseks on vaja mõistlikku ajavahemikku, kuna olukorrad on erinevad, eelkõige väikeettevõtjate puhul;
5. leiab, et kuna arveldamine on hankemenetluse lõppetapp, oleks mõistlik kasutada elektroonilisi vahendeid, eesmärgiga saavutada suurem tõhusus ja vähemkulukas käsitlemismenetlus;
6. näeb direktiivi ettepanekus võimalust koostalitlusvõimele paremate eelduste loomiseks ja paremini toimiva siseturu saavutamiseks. Sel viisil lihtsustatakse avaliku sektori hankijate, võrgustiku sektori hankijate ja tarnijate tegevust ning hoitakse kulud väikesed. Samas tuleb nentida, et praegu on piiriülene kaubandus väheaktiivne ja seetõttu on oht, et kavandatud direktiivil on ebaproportsionaalselt suur majanduslik mõju;
7. märgib, et direktiivi ettepanek annab Euroopa Komisjonile volitused teha Euroopa Standardikomiteele ülesandeks töötada välja elektroonilise arve tuumikandmete semantiline andmemudel. Seega delegeeritakse oluline osa tööst seadusandlusega mittetegevale asutusele. Rakendatavust, kohandamisvajadust ja tekkivaid kulusid ei ole võimalik täielikult hinnata enne, kui on teada kavandatud, kuid praegu veel puuduva standardi konkreetne sisu. Seega ei saa hetkel hinnata ka seda, kas ettepanek on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega;

⁽¹⁾ Regioonide Komitee on koostanud arvamusel järgmistes küsimustes: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste hankeid COM (2011) 895 final ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv riigihangete kohta COM(2011) 896 final.

8. tervitab asjaolu, et avaliku sektori hankijatel ja võrgustiku sektori hankijatel on ka pärast ühtse ELi tasandi standardi loomist võimalik võtta vastu ka muudele standarditele vastavaid arveid ning isegi paberarveid, kui siseriiklikes õigusaktides ei ole sätestatud teisiti. See pakub paindlikkust nii avaliku sektori hankijatele ja võrgustiku sektori hankijatele kui ka tarnijatele, kes praegu kasutavad teisi standardeid. Nõue, et avaliku sektori hankijad ja võrgustiku sektori hankijad, kes tänase seisuga kasutavad teatud standardist lähtuvaid e-arveid, peaksid üle minema ühtsele standardile, loob kulusid nii neile kui ka nende tarnijatele. Kooskõlas direktiivi ettepanekus sätestatuga leiab Regioonide Komitee, et samaaegselt võiks lubada praegu olemasolevate formaatide kasutamist, samas kui järk-järguline üleminek peaks toimuma ühtse Euroopa standardi kasutamise suunas. Kui ühtne semantiline andmemudel on välja töötatud, lihtsustub ka konverteerimine ühest tehnilisest formaadist teise. Arvete põhiantmetele lisaks esitatavate selliste andmete korral, mida võidakse nõuda tulenevalt riiklikest õigusaktidest, konkreetse sektori vajadustest vms, peaks olema võimalik arveid esitada praegu kasutatavas formaadis, mis sageli katab sellised erivajadused;

9. rõhutab samas, et on oluline, et väljatöötamisel olev Euroopa standard ei takistaks ega raskendaks olukorda avaliku sektori hankijate, võrgustiku sektori hankijate ega tarnijate jaoks. Komitee toonitab seda, kui kulukaks osutuks avaliku sektori hankijate ja võrgustiku sektori hankijate jaoks see, kui nad peavad suutma vastu võtta elektroonilisi arveid kõigis tehnilistes formaatides, mis vastavad semantilisele andmemudelile;

10. teeb ettepaneku täiendada direktiivi ettepanekut avaliku sektori hankijatele ja võrgustiku sektori hankijatele esitatavate nõuete osas. Muu hulgas tuleks sätestada, et nad peaksid vastu võtma üksnes teatud tehnilisi formaate, mitte kõiki olemasolevaid riiklikke või patenditud formaate. Pigem ei tohiks avaliku sektori hankijad keelduda vastu võtmast elektroonilisi arveid, mis vastavad Euroopa standardi semantilisele andmemudelile ning tehnilisele formaadile, mis vastab liidu õigustikus tunnustatud standardimisatusete (näiteks CEN, ISO, UN/CEFACT ja OASIS) rahvusvahelisele standardile. Direktiivi näol võiks tegu olla rahvusvaheliste standardite ühtlustamise vahendiga, milles sätestatakse, et arve tuumikandmed sisaldavad Euroopa nõudeid, vastavalt ühiste õigusaktidele jms;

11. märgib, et juhul, kui kavandatud semantiline andmemudel põhineb rahvusvaheliste standardimisametite olemasolevatel mudelitel ning kui piiratakse nende alusel lubatud tehnilisi formaate, peaks sellega kaasnema koostalitusvõime suurenemine ja kulude vähenemine. See tagaks ühtsuse ettevõtjate jaoks, kui nad töötavad standardile tuginedes välja häid lahendusi;

12. rõhutab lisaks sellele, kui tähtis on asjaolu, et komisjon toetab e-arvete edendamist ka riigihankeid käsitlevate lepingute raames. See peaks tagama reeglistiku, mis kehtiks enamikule WTO liikmetele, sh kõigile ELi liikmesriikidele. See on veel üks põhjus, miks rahvusvahelised standardid peaksid olema komisjoni sätestatud standardi aluseks. Seega ei oleks tegu pelgalt Euroopa standardiga, vaid rahvusvahelise standardiga, milles arvestatakse ja mis sisaldab Euroopa nõudeid ja vajadusi, mis tuginevad ühiste õigusaktidele jms;

13. soovib lisaks sellele rõhutada, et tähtis on arvesse võtta käimasolevat tööd standardimise vallas, eriti CENis tehtavat tööd, mille käigus määratletakse riigihanke valdkonnas andmesõnumites sisalduvale teabele esitatavad nõuded ning niisuguste sõnumite vahetamise kord poolte vahel. Osalejaid on juba mitmest liikmesriigist⁽²⁾. Selle töö tulemusi kavatakse edaspidi kasutada komisjoni käivitatud projektides, näiteks e-SENS⁽³⁾ ja OpenPEPPOL⁽⁴⁾;

14. märgib, et kavandatud standardi väljatöötamisel või edasiarendamisel on äärmiselt oluline, et standardit oleks lihtne kasutada ja et seda enne soovitamist oleks ka kontrollitud. Asjakohane oleks samuti luua teatud liiki tuvastamisvõimalus, et saada teada, kas arved, mis peaksid olema kooskõlas standardiga, seda tegelikult ka on. Kindlat standardit nõudvate liikmesriikide kogemused osutavad vajadusele teatud juhiste järele, et iga avaliku sektori hankija ja võrgustiku sektori hankija ei peaks ise põhjendama, miks nad ei saanud konkreetset e-arvet vastu võtta. Tõenäoliselt saaks neid juhiseid välja töötada vastavates tunnustatud rahvusvahelistes standardimisatusetes;

⁽²⁾ Vt www.cenbii.eu.

⁽³⁾ Vt www.esens.eu.

⁽⁴⁾ Vt www.peppol.eu.

15. tõdeb, et väga tähtis on standardite väljatöötamise kaasata kohalike ja piirkondlike omavalitsuste esindajad ning teisedki avaliku halduse asutused ja institutsioonid, keda rahastatakse riigieelarvest;

16. märgib, et uue andmekaitsemääruse ettepaneku üle käimasolevate läbirääkimiste tõttu on tähtis silmas pidada, et määruse sätted toetaksid juba toimivate e-arvete kasutamist;

17. rõhutab, et elektrooniliste arvete kasutamist käsitlevad eeskirjad, mis on juba esitatud ühist käibemaksusüsteemi käsitlevas direktiivis 2006/112/EÜ, seavad e-arve esitamisel tingimuseks, et vastuvõtja selle aktsepteerib. Nagu direktiivi ettepanekus märgitakse, tuleb seda kavandatud sätete väljatöötamisel silmas pidada;

18. nendib, et mitmetel avaliku sektori hankijatel ja võrgustiku sektori hankijatel ei ole praegu võimalik e-arveid vastu võtta ja käsitleda. Komitee leiab seetõttu, et enne direktiivi jõustumist on oluline jätta ettevalmistamiseks mõistlik ajavahemik. Jõustumine tuleks kavandada sellisele ajahetkele, kui riigihankemenetluse paketti kuuluvad muud elektroonilised hankemenetlused kehtima hakkavad. Regioonide Komitee leiab, et sobiv aeg jõustumiseks võiks olla näiteks 30 kuud pärast seda, kui komisjon avaldab viite standardile. Niiviisi tagatakse, et standardeid on jõutud tarkvaras rakendada ning avaliku sektori hankijad ja võrgustiku sektori hankijad on suutnud hankida lahendused, mis standardeid toetavad. Komitee leiab samuti, et liikmesriigid peaksid avaliku sektori hankijatele pakkuma koolitust ja tuge, et direktiivi ettepanekus esitatud sätted oleks võimalik pärast nimetatud tähtaja möödumist kehtestada;

19. tuletab meelde, et e-arvete sisseviimine toob endaga paljude avaliku sektori hankijate ja võrgustiku sektori hankijate jaoks kaasa vajaduse hankida asjakohased IT-lahendused ning parandada üldiselt elektrooniliste arvete käsitlemiseks vajalikke oskusi. Eri liikmesriikides tuleb pakkuda tuge mh e-arvete vastuvõtmiseks vajalike IT-lahenduste ostmisel, näiteks keskse hankemenetluse alusel sõlmitud raamlepingu vormis, millele ametiasutused saavad viidata, või tuleb liikmesriikidel aidata välja töötada nõuded oma hanke korraldamiseks e-arvete lahenduste leidmiseks;

20. leiab, et lisaks toetavatele meetmetele avaliku sektori hankijate ja võrgustiku sektori hankijate koolituse jms vallas tuleb panustada ka ettevõtjate, eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate pädevuste suurendamise;

21. leiab, et ettepanek on subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega vastavuses, kuna direktiivi ettepaneku eesmärki – lahendada koostalitlusvõime probleemid piiriüleses kaubavahetuses – ei ole ükski tegutsevatel liikmesriikidel võimalik rahuldavalt saavutada ja direktiivi eelnõu on selleks asjakohane vahend;

22. rõhutab, et on seadnud riigihangete e-arved oma 2013. aasta subsidiaarsuse tööprogrammis üheks viiest prioriteedist ning viinud selles kontekstis läbi subsidiaarsusega seotud konsultatsioone subsidiaarsuse järelevalve võrgustiku partneritega ning komitee subsidiaarsuse ekspertiisrühmaga;

23. kutsub Euroopa Komisjoni üles näitama head eeskujut ja tagama, et elektroonilisi arveid tunnustataks ELi rahastamisprogrammidega seonduvates riigihankemenetlustes;

Üldised märkused teatise kohta

24. võttes arvesse asjaolu, et paljud avaliku sektori hankijad ja võrgustiku sektori hankijad ei kasuta veel e-arveid, tervitab komisjoni teatise punktis 5.3 tehtud ettepanekut võtta olulisi meetmeid selleks, et liikmesriigid koostaksid riiklikud strateegiad ja üksikasjalikud tegevuskavad e-riigihangete kasutuselevõtu tagamiseks;

25. rõhutab, et ka ettevõtjad, eelkõige väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad peavad suurendama oma pädevust e-arvete valdkonnas. Lisaks on mitmes liikmesriigis vaja panustada ka infrastruktuuri. Regioonide Komitee näeb ühe lahendusvõimalusena komisjoni ettepanekut liikmesriikidele kaaluda võimalust kasutada struktuurifonde koolituse rahastamiseks (eelkõige VKEde puhul), et suurendada haldussuutlikkust ja arendada infrastruktuuri;

26. peab infrastruktuuriga seonduvaid küsimusi oluliseks osaks e-arvete sisseviimisel ning leiab seepärast, et ka punktis 5.2.4 esitatud komisjoni ettepanek rahastada ja toetada täielikult elektrooniliste riigihangete, sealhulgas e-arvete infrastruktuuri arendamist Euroopa ühendamise rahastu kaudu, on üks võimalus toetada sedalaadi kauplemise hästitoimivat infrastruktuuri. Komitee märgib, et tõenäoliselt on vaja täiendavat infrastruktuuri, sest liikmesriigi erineb olukord märkimisväärselt;

27. toetab samuti komisjoni kavatsust rahastada projekte, millega edendatakse koostalitlusvõimeliste lahenduste (e-SENS) arendamist;

28. leiab, et komisjoni ettepanek jätkata Euroopa sidusrühmade foorumi tööd e-arvete valdkonnas on toetamist väärt, kuid soovib samas, et komisjon tagaks kohaliku ja piirkondliku tasandi esindatuse kõnealuse foorumi raames.

II. MUUDATUSETTEPANEKUD

Muudatusettepanek 1

COM(2013) 449 final

Põhjendus 7

Komisjoni ettepaneku tekst	Regioonide Komitee muudatusettepanek
<p>Elektroonilise arve tuumikandmete semantilist andmemudelit käsitlev Euroopa standard peaks põhinema kehtivatel spetsifikatsioonidel, sealhulgas eelkõige spetsifikatsioonidel, mille on välja töötanud sellised Euroopa või rahvusvahelised organisatsioonid nagu CEN (CWA 16356 ja CWA 16562), ISO (standardi ISO 20022 metoodikal põhinev finantsarve) ja UN/CEFACT (CII v.2.0). Standardiga ei tohiks ette näha elektroonilise allkirja nõuet. Sellises Euroopa standardis tuleks määratleda semantilised andmeelemendid, mis on eelkõige seotud täiendavate müüjat ja ostjat käsitlevate andmetega, protsessiidentifikaatorite, arveandmete, kaupu käsitlevate üksikasjade, edastamist käsitleva teabe, makse tegemiseks vajalike andmete ja maksistingimustega. Kõnealune standard peaks olema ka kokkusobiv kehtivate maksestandarditega, et makseid oleks võimalik automaatselt töödelda.</p>	<p>Elektroonilise arve tuumikandmete semantilist andmemudelit käsitlev Euroopa standard peaks põhinema kehtivatel spetsifikatsioonidel, sealhulgas eelkõige spetsifikatsioonidel, mille on välja töötanud sellised Euroopa või rahvusvahelised organisatsioonid nagu CEN (CWA 16356 ja CWA 16562), ISO (standardi ISO 20022 metoodikal põhinev finantsarve), ja UN/CEFACT (CII v.2.0) ja OASIS. Standardiga ei tohiks ette näha elektroonilise allkirja nõuet. Sellises Euroopa standardis tuleks määratleda semantilised andmeelemendid, mis on eelkõige seotud täiendavate müüjat ja ostjat käsitlevate andmetega, protsessiidentifikaatorite, arveandmete, kaupu käsitlevate üksikasjade, edastamist käsitleva teabe, makse tegemiseks vajalike andmete ja maksistingimustega. Kõnealune standard peaks olema ka kokkusobiv kehtivate maksestandarditega, et makseid oleks võimalik automaatselt töödelda.</p>

Motivatsioon

Komisjoni tekstis viidatakse mõnele spetsifikatsioonile. Arvestandardid aja jooksul muutuvad ning osad mainitud standarditest ei ole kasutusse tulnudki. Lisaks puudub viide rahvusvahelistele standarditele, mida mõnes liikmesriigis juba kasutatakse. Seepärast on kohasem viidata nendele arvestandardi spetsifikatsioonidele, mis on välja töötatud Euroopa või rahvusvahelises organisatsioonis, näiteks CEN, ISO, UN/CEFACT ja OASIS. Viimane neist komisjoni ettepaneku tekstis puudub, kuigi tegu on tunnustatud organisatsiooniga *de facto* standardite alal, mida kasutatakse mitme liikmesriigi avalikus sektoris.

Muudatusettepanek 2

Artikkel 4

Komisjoni ettepaneku tekst	Regioonide Komitee muudatusettepanek
<p><i>Euroopa standardile vastavad elektroonilised arved</i></p> <p>Liikmesriigid tagavad, et avaliku sektori hankijad ja võrgustiku sektori hankijad ei keeldu vastu võtmast elektroonilisi arveid, mis vastavad Euroopa standardile, mida käsitlev viide on avaldatud vastavalt artikli 3 lõikele 2.</p>	<p><i>Euroopa standardile vastavad elektroonilised arved</i></p> <p>Liikmesriigid tagavad, et avaliku sektori hankijad ja võrgustiku sektori hankijad ei keeldu vastu võtmast elektroonilisi arveid, mis vastavad Euroopa standardile, mida käsitlev viide on avaldatud vastavalt artikli 3 lõikele 2, <u>ja põhinevad tehnilisel formaadil, mille on välja töötanud liidu õigustikus tunnustatud rahvusvahelised standardimisasutused.</u></p>

Motivatsioon

Kui avaliku sektori hankijad ja võrgustiku sektori hankijad peavad vastu võtma kõigis tehnilistes formaatides e-arveid, mis vastavad semantilisele andmemudelile, kujuneb see väga kulukaks. Üks võimalus formaatide piiramiseks on sätestada, et nõue hõlmab sellised e-arved, mis vastavad e-arve tuumikandmete semantilist andmemudelit käsitlevale Euroopa standardile ja tehnilisele formaadile (süntaksile), mille on välja töötanud liidu õigustikus tunnustatud rahvusvahelised standardimisasutused (näiteks CEN, UN/CEFACT, ISO ja OASIS).

Muudatusettepanek 3

Artikkel 6

Komisjoni ettepaneku tekst	Regioonide Komitee muudatusettepanek
<p><i>Ülevõtmine</i></p> <p>Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 48 kuud pärast käesoleva direktiivi jõustumist. Nad edastavad kõnealuste normide teksti viivitamata komisjonile.</p> <p>Kui liikmesriigid need normid vastu võtavad, lisavad nad nendesse normidesse või nende normide ametliku avaldamise korral nende juurde viite käesolevale direktiivile. Sellise viitamise viisi näevad ette liikmesriigid.</p> <p>Kui liikmesriigid need normid vastu võtavad, lisavad nad nendesse normidesse või nende normide ametliku avaldamise korral nende juurde viite käesolevale direktiivile. Sellise viitamise viisi näevad ette liikmesriigid.</p>	<p><i>Ülevõtmine</i></p> <p>Liikmesriigid <u>tegutsevad aktiivselt selle nimel, et avaliku sektori hankijatel ja võrgustiku sektori hankijatel oleks võimalik vastu võtta elektroonilisi arveid, mis vastavad Euroopa standardile, mida käsitlev viide on avaldatud vastavalt artikli 3 lõikele 2, ja tehnilisele formaadile, mille on välja töötanud liidu õigustikus tunnustatud rahvusvahelised standardimisasutused.</u></p> <p>Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 48 30 kuud pärast <u>Euroopa standardile viite avaldamist komisjoni poolt kooskõlas artikliga 3.2 käesoleva direktiivi jõustumist.</u> Nad edastavad kõnealuste normide teksti viivitamata komisjonile.</p> <p>Liikmesriigid edastavad komisjonile käesoleva direktiiviga reguleeritavas valdkonnas nende poolt vastuvõetud põhiliste õigus- ja haldusnormide teksti.</p> <p>Liikmesriigid edastavad komisjonile käesoleva direktiiviga reguleeritavas valdkonnas nende poolt vastuvõetud põhiliste õigus- ja haldusnormide teksti.</p>

Motivatsioon

Mõistlikum oleks rakendamise ajahetke hakata arvestama pärast teatud aja möödumist standardit käsitleva viite avaldamisest komisjoni poolt. Nii jääks aega IT-lahenduste sisseviimiseks ja standardi testimiseks ning avaliku sektori hankijatel ja võrgustiku sektori hankijatel oleks võimalus hankida standardil põhinevad lahendused. Sobiv aeg võiks olla 30 kuud pärast standardite ametlikku viite avaldamist komisjoni poolt kooskõlas artikliga 3.2. Lisaks peaksid liikmesriigid aitama avaliku sektori hankijatel ja võrgustiku sektori hankijatel parandada e-arveldamise oskusi või isegi osta IT-lahendusi e-arvete vastuvõtmiseks ja käsitlemiseks. Siia alla võiksid kuuluda ka ettevõtjatele, eelkõige väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele suunatud koolitusmeetmed. Muudatusettepaneku abil luuakse paremad võimalused e-arvete vastuvõtmiseks ettenähtud standardi alusel määratud ajavahemiku jooksul.

Brüssel, 28. november 2013

*Regioonide Komitee
president*

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
