

**Mišljenje Odbora regija – Direktiva o elektroničkom fakturiranju i uvođenju potpuno elektroničke nabave**

(2014/C 114/13)

**I. PREPORUKE O POLITIKAMA**

ODBOR REGIJA

**Opće napomene o direktivi**

1. napominje da je namjera Komisijinog prijedloga direktive o elektroničkom fakturiranju u javnoj nabavi (1) da Europski odbor za normizaciju (CEN) osmisli novu europsku normu za e-fakturiranje i (2) da se države članice obvežu osigurati da javni naručitelji i naručitelji ne mogu odbijati prihvat elektroničkih računa usklađenih s normom. Prema Komisijinom prijedlogu, ta će pravila stupiti na snagu 48 mjeseci nakon što Direktiva stupi na snagu, a Odbor regija predlaže da ona stupe na snagu 30 mjeseci po objavi referentnog broja europske norme u skladu s člankom 3. stavkom 2. Direktive;
2. smatra da ovaj prijedlog predstavlja korak prema javnoj upravi bez papira. Priznate prednosti e-fakturiranja navele su nekoliko država članica EU-a da zahtijevaju podnošenje e-računa u javnoj nabavi u cijelom javnom sektoru ili u jednom njegovom dijelu. Te se inicijative, međutim, često temelje na nacionalnim normama koje nisu interoperabilne;
3. primjećuje da su u posljednjih nekoliko godina razni dionici pozivali na to da se na europskoj razini poduzmu koraci radi poticanja e-fakturiranja, ili su čak predlagali da e-fakturiranje bude obvezno; primjerice, u rezoluciji od 20. travnja 2012., Europski parlament spominje fragmentaciju tržišta zbog nacionalnih pravila o e-fakturiranju te potrebu za interoperabilnim rješenjima koja se temelje na zajedničkim zakonskim odredbama i tehničkim normama;
4. već<sup>(1)</sup> je izrazio podršku elektroničkoj razmjeni informacija i uporabi elektroničkih sredstava u vezi s raznim postupcima nabave, premda je zbog razlika u okolnostima potrebno omogućiti dovoljno vremena za pripremu, osobito imajući u vidu male poduzetnike;
5. smatra kako je prikladno da se u procesu fakturiranja – kao posljednjoj fazi u procesu nabave – koriste i elektronička sredstva, kako bi se povećala učinkovitost i smanjili administrativni troškovi;
6. smatra da će prijedlog direktive pridonijeti poboljšanju uvjeta za interoperabilnost te optimizaciji unutarnjeg tržišta. On će javnim naručiteljima i naručiteljima te njihovim dobavljačima olakšati posao i pritom smanjiti troškove. Istovremeno, budući da je intenzitet prekogranične trgovine nizak, postoji rizik da bi direktiva mogla imati nerazmjerno velik gospodarski učinak;
7. ističe da Komisijin prijedlog direktive ovlašćuje nadležnu europsku organizaciju za normizaciju da izradi semantički model podataka za elektroničko fakturiranje. Time prijedlog koji se razmatra prenosi znatan dio nadležnosti nad sadržajem te europske norme na tijelo koje nije zakonodavno. Potpuna procjena provedbe te norme koju još valja izraditi i procjena eventualne potrebe za prilagodbom te odgovarajućih troškova bit će moguća tek kad budu poznate te konkretne pojedinosti. Stoga se zasad ne može prosuditi je li prijedlog u skladu s načelom proporcionalnosti;

<sup>(1)</sup> Odbor regija već je objavio mišljenje o prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (COM(2011) 895 final) i o prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o javnoj nabavi (COM(2011) 896 final).

8. pozdravlja opciju da javni naručitelji i naručitelji čak i nakon što se izradi zajednička norma EU-a nastave prihvaćati račune u drugim standardnim formatima, kao i papirnate račune, osim ako državnim zakonima nije predviđeno drugačije. Time se javnim naručiteljima, naručiteljima i dobavljačima koji trenutno primjenjuju druge norme omogućuje fleksibilnost. Prelazak na novu zajedničku normu, koji se zahtijeva od javnih naručitelja i naručitelja koji su već uveli e-fakturiranje usklađeno s određenim normama, podrazumijeva dodatne troškove i za njih i za njihove dobavljače. U skladu s predloženom direktivom, Odbor regija stoga smatra da bi tijekom postupnog prelaska na primjenu zajedničke europske norme trebala biti dopuštena i uporaba postojećih formata. Pored toga, razvoj zajedničkog semantičkog modela podataka olakšat će konverziju jednog tehničkog formata u drugi. Zbog ostalih sadržaja računa koji se, zbog nacionalnih zakonskih propisa, potreba određenih sektora itd., eventualno potražuju uz osnovni sadržaj, trebalo bi i dalje biti moguće dostavljati račune s takvim informacijama u onom formatu koji se trenutno koristi i koji je često prilagođen takvim potrebama;

9. unatoč tomu želi napomenuti kako je važno osigurati da predložena europska norma ne otežava i ne sprečava rad javnih naručitelja i naručitelja te njihovih dobavljača. Bilo bi vrlo skupo kad bi se od javnih naručitelja i naručitelja zahtijevalo da imaju kapacitete za prihvat e-računa u svim tehničkim formatima usklađenim sa semantičkim modelom podataka;

10. stoga predlaže da se u prijedlogu direktive razjasni što će se zahtijevati od javnih naručitelja i naručitelja. Od njih bi se, pored ostalog, trebalo zahtijevati da prihvaćaju samo određen broj tehničkih formata, a ne sve postojeće nacionalne i vlasničke formate. Umjesto toga, javne bi se naručitelje trebalo obvezati na to da prihvaćaju isključivo e-račune usklađene s europskom normom za semantički model podataka i s tehničkim formatima zasnovanim na međunarodnim normama normizacijskih tijela koja priznaju zakoni EU-a (primjerice CEN, ISO, UN/CEFACT i OASIS). U tom bi se slučaju Direktivu moglo smatrati metodom usklađivanja međunarodnih normi, koja osigurava da osnovni sadržaj računa udovoljava odredbama zajedničkih europskih propisa itd.;

11. vjeruje da bi izrada semantičkog modela podataka na temelju postojećih modela međunarodnih normizacijskih tijela te ograničavanje broja dopuštenih tehničkih formata pridonijeli povećavanju interoperabilnosti i istovremeno smanjili troškove. Time bi se osigurala dosljednost bitna za komercijalne operatere koji na temelju normi razvijaju dobra rješenja;

12. također naglašava veliku važnost toga da Komisija razmotri promicanje e-fakturiranja u okviru Sporazuma o javnoj nabavi (GPA). Time bi se osiguralo da se pravila primjenjuju na većinu članica Svjetske trgovinske organizacije (WTO), uključujući sve države članice EU-a. To je još jedan razlog zašto bi se Komisijina norma trebala temeljiti na međunarodnim normama; time ona ne bi bila samo europska norma, već međunarodna norma koja poštuje i uključuje europske zahtjeve i potrebe na temelju zajedničkih zakona, itd.;

13. također napominje da je važno uzeti u obzir napore koji su već uloženi u normizaciju, posebice trud CEN-a da utvrdi kriterije za podatke koje treba uvrstiti u poslovne poruke u sferi javne nabave i za proces razmjene takvih poruka između uključenih strana. Niz država članica već sudjeluje u tom radu <sup>(2)</sup>, čiji bi se rezultati također trebali primjenjivati u projektima koje je pokrenula Komisija, kao što su e-SENS <sup>(3)</sup> i OpenPEPPOL <sup>(4)</sup>;

14. smatra da je, u razvoju sadašnje norme ili u nastavku već započetog rada, bitno osigurati da norma bude jednostavna za primjenu i testirana prije no što je se preporučiti. Također bi bilo korisno uvesti certifikat koji bi potvrđivao da računi koji su navodno usklađeni s normom zaista odgovaraju normi. Iskustvo država članica koje zahtijevaju određene norme pokazuje da su potrebne smjernice kako bi se izbjeglo da svaki pojedini javni naručitelj ili naručitelj mora obrazložiti zašto ne može prihvatiti određeni e-račun. Takvu bi proceduru vjerojatno mogla razviti ranije spomenuta priznata međunarodna normizacijska tijela;

<sup>(2)</sup> (vidi [www.cenbii.eu](http://www.cenbii.eu)).

<sup>(3)</sup> (vidi [www.esens.eu](http://www.esens.eu)).

<sup>(4)</sup> (vidi [www.peppol.eu](http://www.peppol.eu)).

15. također želi istaknuti veliku važnost toga da u razvoju norme sudjeluju lokalni i regionalni predstavnici, kao i druga javna tijela i ustanove koje se financiraju iz državnog proračuna;

16. napominje da je, u kontekstu tekućih pregovora o prijedlogu nove uredbe o zaštiti podataka, važno osigurati da odredbe te uredbe potiču primjenu propisnog e-fakturiranja;

17. naglašava da je, po pravilima e-fakturiranja iz Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, e-fakturiranje podložno pristanku primatelja. Kao što je već istaknuto u prijedlogu direktive, to je potrebno uzeti u obzir prilikom formuliranja dotičnih odredbi;

18. napominje da većina javnih naručitelja i naručitelja zasad nema kapacitete za prihvata i obradu elektroničkih računa te stoga smatra kako je prijeko potrebno osigurati dovoljno vremena za temeljitu pripremu prije no što direktiva stupi na snagu. Štoviše, direktiva ne bi trebala stupiti na snagu prije no što na snagu stupe drugi postupci e-nabave sadržani u paketu o javnoj nabavi. Odbor regija smatra da bi primjereni datum stupanja na snagu bio po isteku određenog roka nakon što Komisija objavi referentni broj norme, primjerice 30 mjeseci nakon te objave. Time će se osigurati dovoljno vremena da se izradi softver prilagođen normi i da javni naručitelji i naručitelji nabave sustave kompatibilne s normom. Države članice trebale bi javnim naručiteljima pružiti edukaciju i podršku kako bi se odredbe predložene direktive mogle provesti nakon navedenog roka;

19. ističe da uvođenje e-fakturiranja podrazumijeva da će mnogi javni naručitelji i naručitelji morati nabaviti odgovarajuća informatička rješenja i općenito usavršiti vještine obrade e-računa. Potrebne mjere u raznim državama članicama trebaju, stoga, obuhvaćati i pomoć pri nabavi informatičkih sustava za prihvata e-računa, primjerice u obliku središnjeg okvirnog sporazuma koji bi javni naručitelji mogli primjenjivati prilikom nabave, ili u obliku pomoći pri sastavljanju zahtjeva za nabavu vlastitih sustava za e-fakturiranje;

20. smatra da je, uz mjere potpore za edukaciju itd. javnih naručitelja i naručitelja, potrebno raditi i na unapređenju kompetencija poduzeća, posebice onih malih i srednjih;

21. s obzirom na to da cilj prijedloga direktive – rješavanje problema interoperabilnosti u prekograničnoj trgovini – države članice ne mogu same postići na zadovoljavajući način te s obzirom na to da nacrt direktive predstavlja odgovarajući instrument, smatra da je prijedlog u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti;

22. ističe da je Odbor regija u svom programu rada vezanom za supsidijarnost za 2013. godinu proglasio e-fakturiranje u javnoj nabavi jednim od pet prioriteta te da je u tom kontekstu proveo savjetovanje o supsidijarnosti s partnerima iz Mreže za praćenje primjene načela supsidijarnosti i njihove Stručne skupine za supsidijarnost;

23. poziva Europsku komisiju da posluži kao primjer i pobrine se da elektronički računi budu prihvaćeni u postupcima javne nabave vezanima za programe EU-a za namjensko financiranje;

#### **Opće napomene o komunikaciji**

24. s obzirom na to da većina javnih naručitelja i naručitelja trenutno ne koristi e-fakturiranje, pozdravlja Komisijine prijedloge o ključnim aktivnostima iz odjeljka 5.3, gdje se, između ostalog, kaže da bi države članice trebale osmisliti nacionalne strategije i detaljne akcijske planove za provedbu e-nabave;

25. ističe da i tvrtke – posebno mala i srednja poduzeća – trebaju unaprijediti vlastite kompetencije vezane za e-fakturiranje, te da će u mnogim državama članicama vjerojatno biti potrebno razviti infrastrukturu. Odbor, stoga, rješenje ovih problema vidi u Komisijinu prijedlogu da države članice razmotre mogućnost korištenja strukturnih fondova za financiranje edukacije (posebice za mala i srednja poduzeća), za ojačavanje administrativnih kapaciteta i za izgradnju infrastrukture;

26. smatra da su infrastrukturna pitanja ključan element u provedbi e-fakturiranja, te stoga vjeruje da će prijedlog Komisije iz odjeljka 5.2 (4) – da se razvoj infrastrukture za potpuno elektroničku nabavu (uključujući e-fakturiranje) financira i potiče putem predloženog Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) – pridonijeti neometanom funkcioniranju infrastrukture za te postupke. Prema procjeni Odbora, mogla bi se javiti potreba za dodatnim infrastrukturnim mjerama, s obzirom da se okolnosti u državama članicama znatno razlikuju;

27. također podržava Komisijinu namjeru da financira projekte koji promiču razvoj interoperabilnih rješenja (e-SENS);

28. pozdravlja Komisijin prijedlog da nastavi rad Europskog foruma dionika na uvođenju e-fakturiranja, ali istovremeno poziva Komisiju da u njemu osigura zastupljenost lokalnih i regionalnih vlasti.

## II. PREPORUKE ZA IZMJENE

### Amandman 1.

COM(2013) 449 final

#### Uvodna izjava 7

Prijedlog Komisije	Izmjena OR-a
<p>Europsku normu za semantički model podataka osnovnog elektroničkog računa treba razvijati na postojećim specifikacijama, uključujući posebno one koje su osmislile europske ili međunarodne organizacije kao što su CEN (CWA 16356 i CWA 16562), ISO (Financijski račun temeljen na metodologiji ISO 20022), i UN/CEFACT (CII v. 2.0). Elektronički potpisi ne bi trebali biti obvezni. Takva bi europska norma trebala definirati semantičke elemente podataka koji se osobito odnose na komplementarne podatke o prodavatelju i kupcu, identifikatore procesa, svojstva računa, pojedinosti o stavkama na računu, informacije o isporuci, detalje i uvjete plaćanja. Trebala bi također biti kompatibilna s postojećim normama plaćanja kako bi se omogućila automatska obrada plaćanja.</p>	<p>Europsku normu za semantički model podataka osnovnog elektroničkog računa treba razvijati na postojećim specifikacijama, uključujući posebno one koje su osmislile europske ili međunarodne organizacije kao što su CEN (<del>CWA 16356 i CWA 16562</del>), ISO (<del>Financijski račun temeljen na metodologiji ISO 20022</del>), i UN/CEFACT (<del>CII v. 2.0</del>) i OASIS. Elektronički potpisi ne bi trebali biti obvezni. Takva bi europska norma trebala definirati semantičke elemente podataka koji se osobito odnose na komplementarne podatke o prodavatelju i kupcu, identifikatore procesa, svojstva računa, pojedinosti o stavkama na računu, informacije o isporuci, detalje i uvjete plaćanja. Trebala bi također biti kompatibilna s postojećim normama plaćanja kako bi se omogućila automatska obrada plaćanja.</p>

### Obrazloženje

U Komisijinu tekstu spominju se određene specifikacije. Norme fakturiranja mijenjaju se s vremena na vrijeme, a sve navedene norme još nisu primijenjene. Također se ne spominju neke međunarodne norme koje su trenutno u uporabi u nizu država članica. Stoga bi bilo primjerenije navesti specifikacije za norme fakturiranja koje su razvile europske i međunarodne organizacije kao što su CEN, ISO, UN/CEFACT i OASIS, od kojih posljednja nije spomenuta u Komisijinu tekstu, ali je priznata kao organizacija koja stvara *de facto* norme koje se trenutno koriste u javnom sektoru u nekoliko država članica.

**Amandman 2.**

## Članak 4.

Prijedlog Komisije	Izmjena OR-a
<p><b>Elektronički računi usklađeni s europskom normom</b></p> <p>Države članice pobrinut će se da javni naručitelji i naručitelji ne odbijaju elektroničke račune koji su usklađeni s europskom normom čiji je referentni broj objavljen sukladno članku 3. stavku 2.</p>	<p><b>Elektronički računi usklađeni s europskom normom</b></p> <p>Države članice pobrinut će se da javni naručitelji i naručitelji ne odbijaju elektroničke račune koji su usklađeni s europskom normom čiji je referentni broj objavljen sukladno članku 3. stavku 2. <u>i koji se temelje na tehničkim formatima koje su razvile međunarodne normizacijske organizacije priznate zakonima EU-a.</u></p>

**Obrazloženje**

Bilo bi vrlo skupo kad bi se od javnih naručitelja i naručitelja zahtijevalo da prihvaćaju e-račune u svim tehničkim formatima usklađenim sa semantičkim modelom podataka. Jedan od načina ograničavanja broja formata jest taj da se zahtijeva da e-računi budu usklađeni s europskom normom za semantički model podataka osnovnog elektroničkog računa i da budu zasnovani na tehničkim formatima (sintaksi) koje su razvile normizacijske organizacije koje priznaje EU (kao što su CEN, UN/CEFACT, ISO i OASIS).

**Amandman 3.**

## Članak 6.

Prijedlog Komisije	Izmjena OR-a
<p><b>Prijenos u nacionalna zakonodavstva</b></p> <p>Države članice će najkasnije 48 mjeseci nakon stupanja na snagu ove Direktive donijeti zakone, propise i administrativne odredbe potrebne za njezinu provedbu. One će Komisiji odmah dostaviti tekst tih odredbi.</p> <p>Odredbe koje donesu države članice upućivat će na ovu Direktivu ili će prilikom službene objave biti popraćene upućivanjem na nju. Države članice odredit će načine tog upućivanja.</p> <p>Države članice dostavit će Komisiji tekst glavnih odredbi nacionalnog zakonodavstva koje donesu u području na koje se odnosi ova Direktiva.</p>	<p><b>Prijenos u nacionalna zakonodavstva</b></p> <p>Države članice <u>aktivno će raditi na tome da javni naručitelji i naručitelji budu osposobljeni za primanje e-računa usklađenih s europskom normom čiji je referentni broj objavljen sukladno članku 3. stavku 2. ei s tehničkim formatima temeljenim na europskim i međunarodnim normama.</u></p> <p><u>Države članice će najkasnije 48 mjeseci nakon stupanja na snagu najkasnije 30 mjeseci nakon što Komisija objavi referentni broj europske norme sukladno članku 3. stavku 2. donijeti zakone, propise i administrativne odredbe potrebne za provedbu ove Direktive. One će Komisiji odmah dostaviti tekst tih odredbi.</u></p> <p>Odredbe koje donesu države članice upućivat će na ovu Direktivu ili će prilikom službene objave biti popraćene upućivanjem na nju. Države članice odredit će načine tog upućivanja.</p> <p>Države članice dostavit će Komisiji tekst glavnih odredbi nacionalnog zakonodavstva koje donesu u području na koje se odnosi ova Direktiva.</p>

**Obrazloženje**

Smislenije je postaviti rok za određeni datum nakon što Komisija objavi referentni broj norme. Time bi se osiguralo dovoljno vremena za uvođenje informatičkih sustava i testiranje normi te omogućilo javnim naručiteljima i naručiteljima da nabave sustave usklađene s normom. Primjereni rok bio bi 30 mjeseci od datuma kad Komisija objavi referentni broj norme sukladno članku 3. stavku 2. Nadalje, važno je da države članice javnim naručiteljima i naručiteljima pruže potrebnu podršku kako bi oni usavršili svoju stručnost na području e-fakturiranja, a možda i u nabavi informatičkih sustava za prihvat i obradu e-računa. Takve aktivnosti mogle bi, primjerice, obuhvaćati edukaciju za poduzeća, osobito ona mala i srednja. Pored toga, predloženi tekst stvara bolje uvjete za to da e-računi usklađeni s definiranom normom budu prihvaćeni u predloženom roku.

Bruxelles, 28. studenog 2013.

*Predsjednik  
Odbora regija*

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

---