

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izdajanju elektronskih računov pri javnih naročilih

(COM(2013) 449 final – 2013/0213 (COD))

(2014/C 67/15)

Poročevalec: **Paulo BARROS VALE**

Evropski parlament in Sveta sta 4. julija 2013 oziroma 30. septembra 2013 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izdajanju elektronskih računov pri javnih naročilih*

COM(2013) 449 final – 2013/0213 (COD).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. oktobra 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 493. plenarnem zasedanju 16. in 17. oktobra 2013 (seja z dne 16. oktobra) s 130 glasovi za, 2 glasovoma proti in 3 vzdržanimi glasovi.

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) izraža zadovoljstvo s predlagano direktivo, s katero bi uvedli standardizacijo podatkov za elektronsko izdajanje računov na podlagi podatkovnega modela, ki ga opredeli evropska organizacija za standardizacijo CEN (Evropski odbor za standardizacijo).

1.2 Glede na razdrobljenost trga, na katerem se pobude za široko uporabo elektronskega izdajanja računov sprejemajo posamično in z uporabo meril, ki se med seboj razlikujejo in onemogočajo čezmejno izmenjavo elektronskih računov, je vzpostavitev evropskega standarda bistveno orodje za nadaljnji razvoj enotnega trga in pomemben korak pri odpravljanju obstoječih ovir za udeležbo na trgu.

1.3 Decembra 2010 je Komisija predložila sporočilo Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom *Izkoriščanje prednosti elektronskega izdajanja računov v Evropi* <sup>(1)</sup>, o katerem je EESO podal mnenje <sup>(2)</sup>.

1.4 Strokovna skupina o e-izdajanju računov, ki jo je ustanovila Komisija, da bi preučila ovire za hitrejšo uvedbo elektronskega izdajanja računov v Evropski uniji (EU), je med drugim priporočila "sprejetje skupnega vsebinskega standarda in podatkovnega modela za račune – UN/CEFACT Cross-Industry Invoice (CII) v.2 – s strani vseh akterjev v zasebnem in

javnem sektorju". Poudariti je treba, da je večina vprašanih med javnim posvetovanjem to in tudi druga priporočila iz poročila te skupine podprla. Ti podatki, kakor tudi druge specifikacije (CWA 16356 in CWA 16562) in finančni račun, ki temelji na metodologiji standarda ISO 20022), so vključeni v obravnavani predlog direktive. EESO podpira vključitev teh specifikacij, ki so rezultat dolgotrajnega dela strokovnjakov.

1.5 Vendar pa EESO izraža presenečenje in razočaranje nad tem, da ni naveden noben rok, v katerem naj bi CEN podal predlog za evropski standard za semantični podatkovni model osnove elektronskega računa. Določitev roka je predvidena v členu 10(1) Uredbe (EU) št. 1025/2012 Evropskega parlamenta in Sveta, vendar predlagana direktiva ta vidik povsem zanemarja, kar zagotovo ni v skladu s pomenom in nujnostjo vzpostavitve tega standarda.

1.6 V zvezi z roki želi EESO izraziti tudi zaskrbljenost, da je v predlagani direktivi za prenos predviden rok 48 mesecev. Ta rok je predolg in ni samo v nasprotju s ciljem, določenim za prehod na elektronska javna naročila do leta 2016, temveč je tudi neustrezen glede na realnost in sedANJI tehnološki napredek ter celo glede na želje gospodarskih subjektov. S tem rokom bi se lahko še poglobil prepad med državami članicami EU in odprla pot Evropi dveh hitrosti, vsaj na tem področju. Lahko bi se celo ustvarile dodatne ovire za dostop do trgov, dokler direktiva ne bi bila v celoti sprejeta v vseh državah članicah. Na področju elektronskega izdajanja računov je bil dosežen pomemben napredek, celo v državah, ki so v hudi gospodarski in finančni krizi, kot sta Italija in Portugalska, kar dokazuje, da je ta pomemben projekt mogoče uresničiti v krajšem časovnem obdobju. Te roke bi bilo torej možno in zaželeno skrajšati.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 712 final.

<sup>(2)</sup> UL C 318 z dne 29.10.2011, str. 105.

1.7 Kot je EESO že ugotovil <sup>(3)</sup>, sta standardizacija in interoperabilnost sistemov bistvenega pomena za uspeh projekta elektronskega izdajanja računov in razvoj notranjega trga, ki naj bi ga z njegovo pomočjo dosegli, zato postaja boj proti sedanji razdrobljenosti trga vse nujnejši. Poleg tega je desetletni rok, predviden za preučitev učinkov izvajanja direktive na notranjem trgu in na uvajanje elektronskega izdajanja računov, neprimeren in povsem v neskladju s hitrostjo tehnološkega razvoja na trgu, kjer je zastarevanje stalnica.

1.8 Predlagana direktiva se omejuje zgolj na zagotavljanje, da "javni naročniki in naročniki ne zavrnejo sprejetja elektronskih računov, ki so skladni z evropskim standardom," ki ga bo določil CEN. EESO se sprašuje, ali vse vloženo delo, vključno s precejšnjimi vlaganji v človeške in finančne vire, ne bi upravičevalo širšega cilja, kot je dejansko poenotenje postopkov ali univerzalno sprejetje prihodnjega modela elektronskega izdajanja računov med vsemi udeleženi stranmi, tako javnimi kot zasebnimi. Ta cilj bi bil dejansko koristen za dokončno oblikovanje enotnega trga in javno upravo brez papirja.

1.9 EESO podpira široko uporabo elektronskega izdajanja računov. Vendar pa je možnosti elektronskega izdajanja računov mogoče izkoristiti samo, če so sistemi interoperabilni in omogočajo izmenjavo dokumentov. Trg javnih naročil mora biti bolj transparenten in strog kot drugi trgi; služiti mora kot primer dobre prakse in v tem smislu vplivati nanje. Elektronsko izdajanje računov pri javnih naročilih in sprejetje popolnoma elektronskega postopka oddaje javnih naročil sta zaželeni in nujna. V zvezi s tem želi EESO poudariti svojo podporo in željo, da bi elektronska javna naročila "od začetka do konca" postala čimprej realnost, kot je navedel tudi v svojem mnenju o tej temi <sup>(4)</sup>.

1.10 Osnovni standardi za elektronsko izdajanje računov so bili že preučeni, zlasti v okviru projekta PEPPOL (*Pan-European Public Procurement Online* – Vseevropska javna naročila na spletu) <sup>(5)</sup>, ki ga financira Evropska komisija. Končno poročilo za ta projekt je bilo objavljeno v novembru 2012. V okviru projekta PEPPOL so bile na podlagi dela, izvedenega v okviru delavnice CEN BII (*Business Interoperability Interfaces for Public Procurement in Europe* – Vmesniki za poslovno interoperabilnost za javna naročila v Evropi), že pripravljene številne specifikacije interoperabilnosti (*Business Interoperability Specifications* – BIS), kot so specifikacije za model elektronskega izdajanja računov, ki je pridobil široko soglasje med člani konzorcija. EESO poziva, da je treba izkoristiti že opravljeno delo, ki presega zgolj opredelitev podatkov za elektronsko izdajanje računov. Zdi se, da to želijo tudi udeleženci konzorcija. S tem bo preprečeno ali karseda zmanjšano tveganje podvajanja dela in nepremišljene porabe virov za nove študije ali celo podvajanja naložb držav članic

<sup>(3)</sup> UL C 318 z dne 29.10.2011, str. 105.

<sup>(4)</sup> Elektronski postopki oddaje javnih naročil. (Glej stran 96 tega Uradnega lista).

<sup>(5)</sup> Sporazum o dodelitvi sredstev št. 224974.

in gospodarskih subjektov, ki potem ugotovijo, da so njihove rešitve, oblikovane na podlagi pridobljenih rezultatov, zastarele.

1.11 Ker evropski trg tvorijo večidel mala in srednje velika podjetja (MSP), EESO priporoča, da se njihovi interesi zaščitijo s sprejetjem rešitve, ki je cenovno dostopna in enostavna za vse uporabnike, tako v smislu stroškov kot uporabljene tehnologije. To bo pravi korak v smeri odpravljanja obstoječih ovir za udeležbo MSP na trgu. Šele takrat bo lahko prišlo do zaželenega kaskadnega učinka in pobuda bo lahko postala pomemben mejnik pri doseganju znatnih prihrankov pri denarnih in človeških virih, boju proti goljufijam in utajam davkov ter skrajševanju plačilnih rokov.

1.12 EESO prav tako znova <sup>(6)</sup> priporoča, da se upoštevajo potrebe in interesi potrošnikov, saj bodo resnične prednosti elektronskega javnega naročanja verjetno lahko izkoristili le tisti, ki poznajo informacijske tehnologije. Opozarja, da bo treba zagotoviti široko usposabljanje na področju informacijskih in komunikacijskih tehnologij (IKT).

1.13 V zvezi z varstvom potrošnikov Odbor znova poudarja, da je treba posebno pozornost nameniti zaščiti interesov invalidov. Poskrbeti je treba, da bodo v osnovi dokumenta upoštevani univerzalni dostop in posebne potrebe invalidov, v skladu s pravili o nediskriminaciji na podlagi invalidnosti, zapisanimi v členu 21 Listine EU o temeljnih pravicah in konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov, ki jo je Evropska unija ratificirala.

## 2. Okvir predloga

2.1 Cilj predlagane direktive je odprava vrzeli v zakonodaji, kar je potrebno za uresničitev javne uprave brez papirja. To je ena od prednostnih nalog Evropske digitalne agende, ene vodilnih pobud strategije Evropa 2020.

2.2 Komisija meni, da je direktiva ustrezen in sorazmeren instrument za doseg želenega namena, saj obvezuje države članice, da dosežejo določen cilj, hkrati pa jim pušča svobodo pri odločanju, kako je to treba storiti.

2.3 Posodobitev javne uprave je bila opredeljena kot ena izmed petih prednostnih nalog letnega pregleda rasti, ki ga je pripravila Komisija v letih 2012 in 2013. Reforma sistema javnega naročanja, digitalizacija javne uprave, zmanjšanje upravne obremenitve in večja transparentnost so dejavniki rasti, ki omogočajo sodobno in učinkovito javno upravo ter okoljske in gospodarske koristi, ki se ocenjujejo na 2,3 milijarde EUR.

<sup>(6)</sup> UL C 318 z dne 29.10.2011, str. 105.

2.4 Čeprav obstajajo različne metode za elektronsko izdajanje računov in različne platforme za elektronska javna naročila, v večini držav članic še niso v široki uporabi, saj elektronsko izdajanje računov zajema le 4 do 15 % vseh izdanih računov. Očitno torej elektronski notranji trg ne deluje.

2.5 Poleg tega se formati, ki se uporabljajo za elektronsko izdajanje računov, in platforme za javna naročila med seboj precej razlikujejo in so včasih celo nezdružljivi, kar gospodarske subjekte sili, da ravnajo v skladu z novimi zahtevami za izdajanje računov v različnih državah članicah, v katerih želijo sodelovati v postopkih javnega naročanja, kar povzroča visoke stroške prilagajanja. To pomeni oviro za prosti trg, ki nekatere gospodarske subjekte odvraca od sodelovanja v postopkih javnih naročil.

2.6 Vzpostavitev evropskega standarda za elektronsko izdajanje računov ter posledično interoperabilnost sistemov izdajanja računov in poenotenje postopkov za elektronska javna naročila "od začetka do konca" so pomembni koraki v smeri odpravljanja sedanjih ovir za konkurenco.

2.7 Poročilo iz leta 2010 o oceni akcijskega načrta e-javnega naročanja iz leta 2004 (7), ki spremlja zeleno knjigo o razširitvi uporabe e-javnih naročil v EU (8), vsebuje nasvet Komisiji, naj si prizadeva za čim večje zmanjšanje tveganj decentraliziranega in razdrobljenega pristopa. Izpostavljene so nekatere pomembne točke:

— zagotavljanje ugodnega pravnega okolja: morda bo potrebnih več pravnih sprememb za razjasnitev in določitev obveznosti, ki se nanašajo na oblikovanje in uporabo tovrstnih platform, na primer zakonodajo v zvezi z elektronskimi podpismi, elektronskim izdajanjem računov in DDV;

— bolj pragmatičen pristop do tehničnih vprašanj, kjer je to primerno: zagotoviti je treba ravnovesje med stroški poslovanja, zahtevnostjo platform in ponujeno varnostjo. Ugotovljene so bile tudi nekatere omejitve elektronskega naročanja "od začetka do konca", kot so težave pri uporabi pristopov avtomatiziranega ocenjevanja zapletenih nabav in odsotnost sistema časovnega žigosanja, ki bi bil sprejet v vsej EU;

— večja podpora za administrativno poenostavitev in organizacijske spremembe: za podporo državam članicam v boju proti inerciji, ki jo kažejo gospodarski subjekti in naročniki. V okviru te politike bi bilo treba sprejeti ukrepe za uvedbo boljših sistemov spremljanja na nacionalni in evropski ravni;

— pomanjkanje standardizacije v postopkih elektronskih javnih naročil: ker različne države zdaj razvijajo svoje postopke vsaka zase, se gospodarski subjekti zdaj soočajo – in se bodo tudi v bližnji prihodnosti soočali – z različnimi platformami, ki uporabljajo različne tehnike, kar nujno ustvarja ovire za dostop in povečuje težave pri izvajanju njihovih nalog. Čeprav enoten sistem ni niti zaželen niti predviden, je obstoj skupnih osnovnih značilnosti pomemben, saj bi to olajšalo interoperabilnost in univerzalen dostop;

— izboljššan dostop in širše vključevanje: lahko bodo potrebni dodatni ukrepi, da se zagotovi dostop do elektronskega javnega naročanja za vse zainteresirane strani, vključno z MSP.

### 3. Vsebina predloga

3.1 Cilj direktive je vzpostaviti evropski standard za semantični podatkovni model (9) osnove elektronskega računa (10), ki bi bil tehnološko nevtralen in bi zagotavljal varstvo osebnih podatkov v skladu z Direktivo 95/46/ES.

3.2 Model bi moral pripraviti ustrezeni evropski organ za standardizacijo, to je Evropski odbor za standardizacijo (CEN).

3.3 V predlogu direktive ni določen rok niti za zahtevo, ki bi jo Komisija morala nasloviti na organ za standardizacijo, niti za predložitev predlogov tega organa. To je pomembno in bi bilo zaželeno.

3.4 Od držav članic se zahteva, da zagotovijo, da tako naročniki kot pogodbeni izvajalci sprejemajo elektronske račune, če so v skladu z evropskim standardom, ki bo določen.

3.5 Od držav članic se zahteva, da zagotovijo prenos direktive v roku 48 mesecev in sprejmejo vse nacionalne zakone ali druge predpise, potrebne za ta namen.

3.6 Poročilo o oceni učinka direktive na notranjem trgu in na uvajanje elektronskih računov pri javnih naročilih mora biti predloženo Evropskemu parlamentu in Svetu najpozneje do 30. junija 2023. EESO meni, da je ta študija spremljanja izrednega pomena in da je treba pripraviti orodja za spremljanje, s katerimi bo mogoče meriti učinke sprejetja direktive, tako kar zadeva stroške, povezane z njenim izvajanjem, kot prihranke, ustvarjene z njeno uporabo.

(9) Izraz "semantični podatkovni model" pomeni "strukturiran in logično medsebojno povezan niz pogojev in pomenov, ki določajo vsebino, izmenjano na elektronskih računih".

(10) Izraz "osnova elektronskega računa" pomeni "podniz podatkov na elektronskem računu, ki je nujen, da se zagotovi čezmejna interoperabilnost, vključno s potrebnimi podatki, da se zagotovi skladnost z zakonodajo".

(7) SEC(2010) 1214 final.

(8) COM(2010) 571 final.

#### 4. Ugotovitve

4.1 Nekatere države članice so že uvedle ali pa bodo uvedle sistem elektronskega izdajanja računov, s čimer bo izdajanje računov prek računalniških sistemov za izdajanje računov postalo obvezno. Na Portugalskem je na primer izdajanje računov prek računalniških sistemov za izdajanje računov, ki jih ustrezno potrdi nacionalni davčni organ, obvezno za vse gospodarske subjekte, razen za tiste, katerih letni promet je manjši od 150 000 EUR ali ki izdajo manj kot 1 000 računov na leto.

V tej državi so elektronska javna naročila obvezna od leta 2009. Tudi na Švedskem, Danskem in Finskem je elektronsko izdajanje računov v nekaterih postopkih javnega naročanja obvezno. V Avstriji in Italiji elektronsko izdajanje računov uvajajo; v Italiji bo postalo obvezno leta 2014.

4.2 Raziskava, ki jo je opravilo portugalsko združenje za javna naročila po naročilu INCI (Instituto da Construção e do Imobiliário – inštitut za gradbeništvo in nepremičnine) in je bila objavljena januarja 2011, vsebuje več predlogov za izboljšanje postopkov za elektronska javna naročila. Koristno bi jih bilo upoštevati pri pripravi evropskega modela za javna naročila in za modele elektronskega izdajanja računov. Študija poudarja pomen poenotenja delovanja platform, večje interoperabilnosti med njimi in drugimi storitvami ter poenostavitve mehanizmov in zahtev v zvezi z elektronskimi podpisi.

4.3 Med prednostmi, ki jih elektronsko izdajanje računov pri javnem naročanju ponuja pogodbenim izvajalcem, so:

- dematerializacija dokumentov s posledičnim zmanjšanjem vplivov na okolje (tako z vidika porabe papirja kot okoljskega odtisa, ki nastaja ob razpošiljanju pošte), oportunitetnih stroškov in stroškov poslovanja;
- lažji dostop do javnih naročil, tako na nacionalni kot na čezmejni ravni, s pomočjo namenskih elektronskih platform, kar zmanjšuje težave zaradi oddaljenosti od kraja postopka oddaje javnega naročila, v državi ali zunaj nje. V tem pogledu bi lahko standardizacija na ravni EU olajšala dostop, saj zmanjševanje težav zaradi oddaljenosti odpravlja ovire za udeležbo v postopkih javnega naročanja;
- zmanjšanje stroškov udeležbe, kar omogoča odpiranje trga za več podjetij, zlasti MSP.

4.4 Med prednostmi, ki jih elektronsko izdajanje računov pri javnem naročanju ponuja naročnikom, so:

- zmanjšanje birokracije, oportunitetnih stroškov in vpliva na okolje;
- hitrejši postopki za oddajo naročil, obdelavo računov in plačilnih postopkov;
- večja transparentnost in strogost pri javnih naročilih;
- enostavnost pri nadzoru postopkov;
- večja učinkovitost javne uprave zaradi kaskadnega učinka na druga področja, kjer bodo postopki dematerializirani;
- spodbujanje čim boljše uporabe finančnih sredstev, kar je nujno potrebno zaradi krize, v kateri je zdaj Evropa.

4.5 Med morebitnimi slabostmi so:

- v različne obstoječe sisteme so tako države članice kot gospodarski subjekti že vložili precej sredstev. Velik del programske in celo strojne opreme bo – razumljivo – treba prilagoditi in stroški za to bi lahko bili precejšnji. S tega vidika se zdi, da je edina slabost danes zaželeno standardizacije to, da prihaja pozno, zaradi česar je bilo vsaki državi članici dopuščeno, da na tem področju napreduje z lastno hitrostjo;
- varnost podatkov, ki se izmenjujejo: čeprav so platforme zdaj veliko zanesljivejše, se zdi, da možnost uhajanja podatkov še naprej obstaja;
- v nekaterih primerih odvisnost od storitev tretjih strani: telekomunikacijskih ponudnikov in upravljavcev elektronskih platform;
- nadaljnja možna pomanjkljivost elektronskega izdajanja računov je, da bi njegova široka uporaba lahko povzročila težave z dostopom za invalide, če ne bodo upoštevane njihove posebne potrebe, zaradi česar je treba zagotoviti univerzalni dostop in enake možnosti ter preprečiti diskriminacijo invalidov.

V Bruslju, 16. oktobra 2013

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Henri MALOSSE