

Yttrande från Regionkommittén – Direktiv om elektronisk fakturering och genomgående e-upphandling

(2014/C 114/13)

I. POLITISKA REKOMMENDATIONER

REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

Allmänna ståndpunkter avseende direktivet

1. Kommissionen vill i sitt förslag till direktiv om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling att en ny europeisk standard för e-fakturering ska utarbetas av den europeiska standardiseringsorganisationen CEN och att medlemsstaterna ska säkerställa att upphandlande myndigheter och upphandlande enheter inte kan vägra att ta emot elektroniska fakturor som överensstämmer med denna standard. Dessa regler föreslås av kommissionen träda ikraft 48 månader efter det att direktivet trätt ikraft. Regionkommittén föreslår dock att reglerna ska träda ikraft 30 månader efter det att den europeiska standarden har offentliggjorts, enligt artikel 3.2 i direktivet.
2. Förslaget får ses som ett led i att övergå till en papperslös offentlig förvaltning. De kända fördelarna med e-fakturering har fått flera medlemsstater att kräva att e-fakturor ska skickas vid offentlig upphandling i hela eller delar av den offentliga sektorn. Dock är dessa initiativ ofta baserade på nationella standarder som inte fungerar tillsammans.
3. Ett antal aktörer har under senare år efterlyst agerande på europeisk nivå för att stimulera e-fakturering och även föreslagit att e-fakturering ska bli obligatoriskt, bl.a. har Europaparlamentet i sin resolution av den 20 april 2012 pekat på marknadsfragmentering till följd av nationella regler om elektronisk fakturering och att det behövs interoperabla lösningar för elektroniska fakturor, grundade på gemensamma rättsliga krav och tekniska standarder.
4. Regionkommittén har tidigare⁽¹⁾ ställt sig positiv till elektroniskt utbyte av information och användande av elektroniska medel i samband med olika upphandlingsförfaranden, även om det behövs en rimlig tid för förberedelse på grund av att förutsättningarna skiljer sig åt, särskilt med hänsyn till små företag.
5. Kommittén framhåller att det är rimligt att även fakturaprocessen, då den utgör den avslutande delen av upphandlingsprocessen, kan ske med elektroniska medel i syfte att uppnå ökad effektivitet och mindre kostsam administration.
6. Regionkommittén ser direktivförslaget som ett sätt att skapa ökade förutsättningar för interoperabilitet och en bättre fungerande inre marknad. Det underlättar för offentliga upphandlande myndigheter och enheter och deras leverantörer samt håller kostnaderna nere. Samtidigt kan det konstateras att den gränsöverskridande handeln i dag är liten, och sett ur det perspektivet finns det risk att detta direktiv får oproportionerligt stora ekonomiska konsekvenser.
7. Genom förslaget till direktiv får kommissionen ge den relevanta europeiska standardiseringsorganisationen i uppdrag att utarbeta den semantiska datamodellen för kärnan i den elektroniska fakturan. På så sätt delegeras en viktig del av innehållet till en icke-lagstiftande instans. Genomförbarhet, anpassningsbehov och de kostnader som uppstår kan inte helt bedömas förrän det konkreta innehållet i den standard som ska utarbetas föreligger, vilket ännu inte är fallet. I nuläget kan man därför inte heller bedöma huruvida förslaget överensstämmer med proportionalitetsprincipen.

⁽¹⁾ Regionkommittén har tidigare yttrat sig över Europaparlamentets och rådets förslag till direktiv om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster COM (2011) 895 final och Europaparlamentets och rådets förslag till direktiv om offentlig upphandling COM(2011) 896 final.

8. Regionkommittén ser positivt på att upphandlande myndigheter och enheter även efter det att en gemensam standard utvecklats på EU-nivå kan ta emot fakturor även i andra standardformat samt i form av pappersfakturor, om inte den nationella lagstiftningen säger annat. Det skapar flexibilitet både för upphandlande myndigheter och enheter samt för leverantörer som i dag använder andra standarder. Att kräva att upphandlande myndigheter och enheter som i dag har infört e-fakturerings med krav på viss standard ska byta till en ny gemensam standard genererar kostnader för såväl dem som deras leverantörer. I linje med vad som anges i direktivförslaget anser Regionkommittén därför att i dag existerande format bör tillåtas samexistera, samtidigt som övergången successivt torde ske till allt större användning av gemensam europeisk standard. När den gemensamma semantiska datamodellen finns framtagen kommer även konverteringen mellan olika tekniska format att underlättas. När det gäller innehållet i fakturor utöver kärninnehållet, som kan behövas i fakturor till följd av nationella lagkrav, behov inom vissa branscher och liknande, torde fakturor med sådant innehåll kunna täckas in av de format som i dag används och som ofta täcker dessa speciella behov.

9. Regionkommittén vill dock samtidigt peka på att det är viktigt att den europeiska standard som man föreslår ska utarbetas inte hindrar eller försvårar för vare sig upphandlande myndigheter och enheter eller deras leverantörer. Regionkommittén framhåller att det skulle bli mycket kostsamt om upphandlande myndigheter och enheter måste ha förmåga att ta emot e-fakturor i alla tekniska format som överensstämmer med den semantiska datamodellen.

10. Regionkommittén föreslår därför att direktivförslaget förtydligas vad avser kravet på upphandlande myndigheter och enheter. Det bör omfatta att de enbart ska behöva ta emot ett begränsat antal tekniska format och inte alla olika nationella och proprietära format som finns. Snarare bör de upphandlande myndigheterna inte få vägra att ta emot elektroniska fakturor som baseras på den europeiska standarden för den semantiska datamodellen och på tekniska format som är baserade på internationell standard från inom EU:s regelverk erkända standardiseringsorgan (såsom CEN, ISO, UN/CEFACT och OASIS). Direktivet kan då ses som en harmonisering av internationella standarder, men där det säkerställts att kärnan av innehållet i fakturan innefattar europeiska krav enligt gemensam lagstiftning m.m.

11. Kommittén menar att om den semantiska datamodell som ska utarbetas baseras på vad som i dag finns inom internationella standardiseringsorgan och en begränsning dessutom sker till av dem fastställda tekniska format, skulle detta skapa ökad interoperabilitet och samtidigt begränsa kostnaderna. Det skapar enhetlighet för kommersiella aktörer när de utvecklar goda lösningar, baserade på standarden.

12. Regionkommittén vill vidare understryka att det är av stor vikt att kommissionen överväger att främja e-fakturerings även inom ramen för The Agreement on Government Procurement (GPA). Det skulle borga för regler som skulle gälla för flertalet av WTO:s medlemmar, inklusive alla EU:s medlemmar. Detta är ytterligare ett skäl till varför internationella standarder bör ligga till grund för den av kommissionen föreskrivna standarden. Den blir då inte enbart en europeisk standard utan en internationell standard som beaktat och innefattar europeiska krav och behov, baserade på gemensam lagstiftning m.m.

13. Regionkommittén vill även peka på vikten av att beakta det arbete som redan initierats inom standardisering, särskilt det arbete inom CEN där krav på information i handelsmeddelanden inom området offentlig upphandling och processen för utväxling av dessa mellan parterna definieras. Det finns redan ett antal medlemsstater som deltar i detta arbete ⁽²⁾. Resultatet av dessa arbeten avses även fortsättningsvis användas i de av kommissionen initierade projekten, t.ex. e-Sens ⁽³⁾ och Open Peppol ⁽⁴⁾.

14. När den nu aktuella standarden ska utarbetas eller vidareutvecklas utifrån vad som initierats är det av stor betydelse att standarden blir enkel att använda och att standarden innan den rekommenderas ska ha prövats. Det bör även vara rimligt med någon slags certifieringsmöjlighet så att fakturor som anses vara baserade på standarden verkligen överensstämmer med densamma. Erfarenheter från medlemsstater där krav på viss standard ställs visar att någon form av rättesnöre behövs, så att inte varje upphandlande myndighet och enhet själv måste motivera varför den ej kunnat ta emot en viss elektronisk faktura. Sannolikt skulle denna funktionalitet kunna utvecklas inom de angivna erkända internationella standardiseringsorganisationerna.

⁽²⁾ Se www.cenbii.eu.

⁽³⁾ Se www.esens.eu.

⁽⁴⁾ Se www.peppol.eu.

15. Regionkommittén vill vidare poängtera att det är av stor vikt att representanter för den lokala och regionala nivån involveras i arbetet kring utarbetandet av standarden, liksom andra offentliga myndigheter och institutioner som finansieras genom statsbudgeten.

16. Regionkommittén vill framhålla att eftersom förhandlingar för närvarande pågår kring förslag till ny dataskyddsförordning är det viktigt att beakta att bestämmelserna i denna stödjer användningen av fungerande e-faktureringslösningar.

17. Regionkommittén vill understryka att enligt de regler om e-faktureringslösningar som finns i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt är villkoret för e-faktureringslösningar att mottagaren ska godta detta. Precis som det anges i direktivförslaget måste detta beaktas vid utformningen av de nu aktuella bestämmelserna.

18. Flertalet upphandlande myndigheter och enheter har i dag inte möjlighet att ta emot och hantera elektroniska fakturor. Regionkommittén anser därför att det är väsentligt med en rimlig framförhållning innan direktivet träder i kraft. Ikraftträdandet bör dessutom anpassas till den tidpunkt då de övriga elektroniska upphandlingsförfarandena som ingår i paketet om offentlig upphandling träder i kraft. Regionkommittén anser att en lämplig tidpunkt för ikraftträdande är en viss tid, förslagsvis 30 månader, efter det att kommissionen offentliggjort standarden. På så sätt säkerställs att standarden hinner implementeras i programvaror och att upphandlande myndigheter och enheter hinner anskaffa sådana lösningar som stödjer standarden. Regionkommittén anser även att medlemsstaterna bör tillhandahålla utbildning och stöd till de upphandlande myndigheterna så att bestämmelserna i direktivförslaget kan införas efter angiven tidsfrist.

19. Regionkommittén påminner om att införandet av e-faktureringslösningar kommer att medföra att många upphandlande myndigheter och enheter måste anskaffa IT-lösningar för detta samt generellt öka kompetensen kring hanteringen av elektroniska fakturor. De insatser som behövs i de olika medlemsstaterna bör därför innefatta stöd för anskaffandet av IT-lösningar för mottagandet av e-fakturor, kanske i form av centralt upphandlade ramavtal som myndigheterna kan avropa från, eller hjälp med utformning av krav vid egna upphandlingar av e-fakturalösningar.

20. Regionkommittén anser att det förutom stödjande åtgärder avseende utbildning m.m. för upphandlande myndigheter och enheter krävs satsningar för att öka kompetensen även inom företagen, särskilt små och medelstora företag.

21. Mot bakgrund av att direktivförslagets mål, dvs. att lösa interoperabilitetsproblem vid gränsöverskridande handel, inte på ett tillfredsställande sätt kan uppnås av medlemsstaterna på egen hand, och eftersom direktivförslaget är rätt instrument, anser ReK att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

22. Vi vill betona att e-faktureringslösningar vid offentlig upphandling är en av ReK:s fem prioriteringar i arbetsprogrammet för subsidiaritetsfrågor 2013, och vi har i detta sammanhang anordnat ett samråd om subsidiaritetsfrågor med partner i nätverket för övervakning av subsidiaritetsprincipen och dess sakkunniggrupp.

23. Regionkommittén uppmanar kommissionen att själv föregå med gott exempel och se till att elektroniska fakturor godtas vid upphandlingar inom ramen för EU:s stödprogram.

Allmänna ståndpunkter avseende meddelandet

24. Mot bakgrund av att flertalet av de upphandlande myndigheterna och enheterna i dag inte hanterar e-faktureringslösningar välkomnar Regionkommittén kommissionens förslag till viktiga åtgärder i punkt 5.3, som innebär att medlemsstaterna bör sätta upp nationella strategier och detaljerade handlingsplaner för genomgående e-upphandling.

25. Regionkommittén vill understryka att även företagen behöver öka sin kompetens kring e-faktureringslösningar, särskilt de små och medelstora. Likaså behövs sannolikt satsningar på infrastruktur i många medlemsstater. Kommissionens förslag att medlemsstaterna ska överväga möjligheten att använda strukturfonder för att finansiera utbildning (särskilt av små och medelstora företag) i syfte att förstärka den förvaltningsmässiga kapaciteten och bygga upp infrastruktur anser därför Regionkommittén vara ett sätt att lösa dessa frågor på.

26. Eftersom Regionkommittén anser infrastrukturfrågorna vara en väsentlig del i genomförandet av e-fakturering finner kommittén även kommissionens förslag i punkt 5.2.4 om att finansiera och stödja genomgående e-upphandling, inklusive e-faktureringsinfrastruktur genom det föreslagna Connecting Europe Facility (CEF), vara ett sätt att stödja en väl fungerande infrastruktur för dessa handelsmeddelanden. Regionkommittén bedömer att det möjligen behövs ytterligare infrastrukturensatsningar då förhållandena skiljer sig kraftigt åt i de olika medlemsstaterna.

27. Regionkommittén anser även att kommissionens avsikt att finansiera projekt som främjar utvecklingen av driftskompatibla lösningar (e-Sens) är god.

28. Regionkommittén anser att kommissionens förslag om att fortsätta Europeiskt flerpartsforums arbete med e-fakturering är bra, men vill samtidigt att kommissionen ser till att den lokala och regionala nivån företräds i detta forum.

II. ÄNDRINGSREKOMMENDATIONER

Ändringsförslag 1

COM (2013) 449 final

Ingressen skäl 7

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsrekommendation
<p>Den europeiska standarden för den semantiska datamodellen för kärnan i den elektroniska fakturan bör bygga på befintliga specifikationer, i synnerhet de som utvecklats av europeiska eller internationella organisationer som CEN (CWA 16356 och CWA 16562), ISO (finansiell faktura baserad på ISO 20022-metodiken) samt UN/CEFACT (CII v. 2.0). Den bör inte kräva elektronisk signatur. En sådan europeisk standard ska definiera semantiska dataelement som särskilt avser kompletterande uppgifter om säljare och köpare, processidentifierare, fakturaegenskaper, detaljer om föremålet för fakturan, leveransinformation, betalningsuppgifter och betalningsvillkor. Den ska också vara kompatibel med befintliga standarder för betalningar för att möjliggöra automatisk behandling av betalningar.</p>	<p>Den europeiska standarden för den semantiska datamodellen för kärnan i den elektroniska fakturan bör bygga på befintliga specifikationer, i synnerhet de som utvecklats av europeiska eller internationella organisationer som CEN (CWA 16356 och CWA 16562), ISO (finansiell faktura baserad på ISO 20022-metodiken) samt UN/CEFACT (CII v. 2.0) <u>samt OASIS</u>. Den bör inte kräva elektronisk signatur. En sådan europeisk standard ska definiera semantiska dataelement som särskilt avser kompletterande uppgifter om säljare och köpare, processidentifierare, fakturaegenskaper, detaljer om föremålet för fakturan, leveransinformation, betalningsuppgifter och betalningsvillkor. Den ska också vara kompatibel med befintliga standarder för betalningar för att möjliggöra automatisk behandling av betalningar.</p>

Motivering

I kommissionens textförslag hänvisas till några specifikationer. Fakturastandarder ändras från tid till annan och alla de angivna standarderna har ej heller kommit i användning. Likaså saknas hänvisning till internationella standarder som i dag används i ett antal medlemsstater. Det är därför lämpligare att hänvisa till specifikationer av fakturastandarder som utvecklats av europeiska eller internationella organisationer som CEN, ISO, UN/CEFACT och OASIS. Den sistnämnda saknas i kommissionens textförslag, men är godkänd som organisation för s.k. de facto standard som i dag används av offentlig sektor i flera medlemsstater.

Ändringsförslag 2

Artikel 4

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsrekommendation
<p>Elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden.</p> <p>Medlemsstaterna ska säkerställa att upphandlande myndigheter och upphandlande enheter inte vägrar att ta emot elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standard till vilken en hänvisning har offentliggjorts i enlighet med artikel 3.2.</p>	<p>Elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden.</p> <p>Medlemsstaterna ska säkerställa att upphandlande myndigheter och upphandlande enheter inte vägrar att ta emot elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standard till vilken en hänvisning har offentliggjorts i enlighet med artikel 3.2 <u>och som är baserade på tekniska format framtagna av inom EU:s regelverk erkända internationella standardiseringsorganisationer.</u></p>

Motivering

Om upphandlande myndigheter och enheter måste ta emot elektroniska fakturor i alla tekniska format som överensstämmer med den semantiska datamodellen skulle detta bli mycket kostsamt. Ett sätt att begränsa antalet format är att kravet omfattar elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden för den semantiska datamodellen för kärnan i den elektroniska fakturan och som är baserade på tekniska format (syntaxer) framtagna av inom EU erkända standardiseringsorganisationer (såsom CEN, UN/CEFACT, ISO och OASIS).

Ändringsförslag 3

Artikel 6

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsrekommendation
<p>Införlivande</p> <p>Medlemsstaterna ska senast 48 månader efter det att detta direktiv har trätt ikraft sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa det. De ska till kommissionen genast överlämna texten till dessa bestämmelser.</p> <p>När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.</p> <p>Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.</p>	<p>Införlivande</p> <p>Medlemsstaterna ska aktivt verka för att upphandlande <u>myndigheter och enheter ska ha möjlighet att kunna ta emot elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standard till vilken en hänvisning har offentliggjorts i enlighet med artikel 3.2 i detta direktiv och som är överensstämmande med tekniska format baserade på europeiska och internationella standarder.</u></p> <p>Medlemsstaterna ska senast 48 <u>30</u> månader efter det att detta direktiv har trätt ikraft <u>kommissionen offentliggjort hänvisningen till den europeiska standarden enligt artikel 3.2</u> sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detn. De ska till kommissionen genast överlämna texten till dessa bestämmelser.</p> <p>När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.</p> <p>Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.</p>

Motivering

Det är lämpligare att beräkna tidpunkten för genomförandet utifrån en viss tid efter det att kommissionen offentliggjort standarden. Det säkrar tiden för implementering i IT-lösningar och test av standarden samt möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att anskaffa lösningar baserade på standarden. En lämplig tidsfrist skulle vara 30 månader efter det att kommissionen offentliggjort standarden enligt artikel 3.2. Det är dessutom viktigt att medlemsstaterna ger upphandlande myndigheter och enheter erforderligt stöd genom ökad kompetens kring e-fakturer och eventuellt även kring anskaffande av IT-lösning för mottagning och hantering av e-fakturor. Insatser inom ramen för detta skulle även kunna inrymma utbildning av företag, särskilt av små och medelstora företag. Genom den föreslagna texten skapas ökade förutsättningar för mottagande av e-fakturor enligt föreskriven standard inom den föreslagna tiden.

Bryssel den 28 november 2013

*Regionkommitténs
ordförande*

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
