

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling"

COM(2013) 449 final – 2013/0213 (COD)

(2014/C 67/15)

Föredragande: **Paulo BARROS VALE**

Europaparlamentet och rådet beslutade den 4 juli 2013 respektive den 30 september 2013 att i enlighet med artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling"

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

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som berett ärendet, antog sitt yttrande den 2 oktober 2013.

Vid sin 493:e plenarsession den 16–17 oktober 2013 (sammanträdet den 16 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 130 röster för, 2 röster emot och 3 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar förslaget till direktiv, eftersom avsikten med det är att standardisera uppgifterna i elektroniska fakturor med utgångspunkt i den modell för uppgifter som fastställts av Europeiska standardiseringskommittén (CEN).

1.2 Den verkliga situationen kännetecknas av en fragmenterad marknad, där stegen på väg mot en generell användning av elektronisk fakturering har tagits på individuell basis av aktörer som var och en har använt olika kriterier, vilket gör det omöjligt att använda elektroniska fakturor på en gränsöverskridande marknad. Utarbetandet av en europeisk standard är ett avgörande instrument för den inre marknadens utveckling och innebär ett viktigt steg i arbetet för att undanröja de befintliga hindren för deltagande på marknaden.

1.3 I december 2010 lade kommissionen fram ett meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén med titeln "Att utnyttja fördelarna med elektronisk fakturering i Europa <sup>(1)</sup>", som EESK gavs möjlighet att yttra sig om <sup>(2)</sup>.

1.4 I rekommendationerna från den expertgrupp för e-fakturering som inrättats av kommissionen för att se över hindren för ett snabbare införande av e-fakturering i EU anges att man bör "anta en gemensam standard och datamodell för fakturors innehåll – UN/CEFACT:s *branschöverskridande faktura (CII) v. 2* – för alla aktörer i både den privata och den offentliga sektorn". Man bör notera att majoriteten av de som tillfrågades under det

offentliga samrådet instämde i denna och andra rekommendationer i rapporten. Denna information har i likhet med andra specifikationer (CWA 16356 och CWA 16562 samt den finansiella faktura som baseras på ISO 20022-metodiken) införlivats i det aktuella förslaget till direktiv. EESK välkomnar att dessa specifikationer har tagits med och erinrar om att detta är ett resultat av experternas långvariga arbete.

1.5 EESK är dock både förvånad och besviken över att det inte sägs någonting om hur lång tid Europeiska standardiseringskommittén har på sig att lägga fram ett förslag till europeisk standard för den semantiska datamodellen för kärnan i den elektroniska fakturan. Fastställandet av en tidsfrist föreskrivs i artikel 10.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1025/2012, men trots det bortser man helt och hållet från denna aspekt i det aktuella förslaget till direktiv, vilket inte kan anses förenligt med det faktum att det både är viktigt och brådskande att fastställa en standard.

1.6 När det gäller tidsfrister är EESK dessutom bekymrad över att man i förslaget till direktiv föreslår en tidsfrist för införlivande på 48 månader. Denna tidsfrist är alltför lång och står i strid med det fastställda målet om en övergång till e-upphandling senast 2016, och dessutom är den inte anpassad till den verkliga situationen och den senaste tidens tekniska utveckling. Den svarar inte heller mot de ekonomiska aktörernas önskemål, vilket kan leda till en ökad klyfta mellan de olika medlemsstaterna och följaktligen ett EU där utvecklingen går framåt i två hastigheter på detta område. Tidsfristen kan till och med ge upphov till ytterligare hinder för marknadstillträde fram tills att direktivet har genomförts fullt ut av alla medlemsstater. Det har gjorts väsentliga framsteg på området e-fakturering, även i länder som befinner sig i allvarlig ekonomisk och finansiell kris såsom Italien och Portugal, vilket visar att det är möjligt att genomföra detta viktiga projekt på kortare tid. Det är både möjligt och önskvärt att förkorta tidsfristen.

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

<sup>(2)</sup> EUT C 318, 29.10.2011, s. 105.

1.7 Såsom EESK redan har påpekat<sup>(3)</sup> är standardisering av och interoperabilitet mellan systemen viktiga faktorer för e-fakturerings framgång och utvecklingen av den inre marknaden, som det är meningen att e-faktureringen ska främja, och därför är det allt viktigare att ta itu med dagens uppsplittrade marknad. Den tidsfrist på tio år som föreslås för att analysera hur direktivets tillämpning påverkar den inre marknaden och införandet av e-fakturering är olämplig eller rent av oförenlig med den snabba tekniska utvecklingen på en marknad där gammalmodigheten är norm.

1.8 I förslaget till direktiv anges endast att man ska säkerställa att "upphandlande myndigheter och upphandlande enheter inte vägrar att ta emot elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standard" som fastställts av Europeiska standardiseringskommittén. EESK undrar om inte allt det arbete man har lagt ner på detta område, med omfattande investeringar i fråga om mänskliga och ekonomiska resurser, skulle motivera ett bredare mål som omfattar en verklig standardisering av förfarandena och en allmän acceptans av den framtagna modellen för e-fakturering från alla berörda aktörers sida, privata såväl som offentliga. Ett sådant mål skulle verkligen svara mot ambitionen att utveckla den inre marknaden och införa en papperslös offentlig förvaltning.

1.9 EESK ställer sig positiv till en generell användning av e-fakturering. För att e-fakturerings potential ska kunna utnyttjas måste dock systemen vara driftskompatibla och möjliggöra utbytet av dokument. Marknaden för offentlig upphandling lyder under högre krav i fråga om insyn och disciplin än andra marknader, och därför bör den ses som en källa till bästa praxis som kan spridas till andra marknader. Det är önskvärt att man så fort som möjligt inför e-fakturering inom offentlig upphandling och antar förfaranden för den offentliga upphandlingens alla led. I detta sammanhang vill EESK erinra om sitt stöd och sina förhoppningar om att elektroniska förfaranden ska införas för alla upphandlingens led så fort som möjligt, såsom kommittén påpekar i sitt yttrande i detta ärende<sup>(4)</sup>.

1.10 De grundläggande standarderna för elektroniska fakturor har redan studerats, särskilt inom ramen för projektet PEPPOL (Pan European Public Procurement Online<sup>(5)</sup>) som finansieras av kommissionen och vars slutrapport publicerades i november 2012. Med utgångspunkt i det arbete som utförts inom ramen för Europeiska standardiseringskommitténs workshop "Business Interoperability Interfaces (BII) for public procurement in Europe" har PEPPOL-projektet fastställt olika specifikationer för interoperabilitet (Business Interoperability Specifications – BIS), inklusive specifikationer för elektroniska fakturor, en modell som möttes av ett brett samförstånd bland konsortiets medlemmar. EESK påpekar att man måste beakta det arbete som redan har gjorts och erinrar om att det omfattar mer än bara definitionen av uppgifterna i den elektroniska fakturan. Detta verkar för övrigt vara konsortiemedlemmarnas önskemål. På så sätt kommer man att undvika eller minska riskerna för att det sker dubbelarbete och resursslöseri i samband med nya studier, eller att medlemsstater och ekonomiska aktörer gör

överlappande investeringar och därefter ser sina lösningar, som utarbetas mot bakgrund av de resultat som erhålls, bli inaktuella.

1.11 Eftersom den europeiska marknaden huvudsakligen består av små och medelstora företag rekommenderar EESK att man skyddar deras intressen genom att anta en lösning som är överkomlig och lättillgänglig, både med hänsyn till priset och den teknik som används, för att därmed bidra till undanröjandet av de befintliga hindren för små och medelstora företags deltagande på marknaden. Endast på så sätt kommer den eftersträfvade kaskadeffekten att få verklig effekt så att detta initiativ kan utgöra en viktig milstolpe i arbetet för att göra betydande besparingar i fråga om ekonomiska och mänskliga resurser, bekämpa bedrägerier och skatteflykt samt förkorta betalningsfristerna.

1.12 EESK rekommenderar också, såsom vi redan har påpekat<sup>(6)</sup>, att man tar hänsyn till konsumenternas behov och intressen, eftersom det bara är personer med IT-kunskaper som kan dra verklig nytta av e-upphandlingens fördelar. Det kommer att krävas omfattande satsningar på utbildning i informations- och kommunikationsteknik (IKT).

1.13 Beträffande konsumenterna vill kommittén än en gång påpeka att den anser att det är viktigt att skydda funktionshindrade personers intressen. Man måste se till att dokumentet är utformat på ett sätt som gör det tillgängligt för alla och tar hänsyn till funktionshindrade personers särskilda behov, i enlighet med bestämmelserna om icke-diskriminering av funktionshindrade i artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionshinder som EU har ratificerat.

## 2. Bakgrund till förslaget

2.1 Syftet med det aktuella förslaget till direktiv är att ta itu med en lucka i den lagstiftning som är nödvändig för att målet om en papperslös offentlig förvaltning ska kunna uppnås, vilket är en av prioriteringarna i den digitala agendan, som är ett av Europa 2020-strategins flaggskeppsinitiativ.

2.2 Förslaget har formen av ett direktiv som enligt kommissionen är lämpligt och proportionerligt i förhållande till det avsedda målet, eftersom det innebär att medlemsstaterna måste uppnå målet, men att de själva kan välja hur detta ska gå till.

2.3 En moderniserad offentlig förvaltning ansågs vara en av de fem prioriteringarna i kommissionens årliga tillväxtöversikt 2012 och 2013. Reformen av offentlig upphandling, digitalisering av offentlig förvaltning, minskad byråkrati och ökad insyn utgör samtliga tillväxtfrämjande faktorer som moderniserar och effektiviserar den offentliga förvaltningen, vilket beräknas ge miljömässiga och ekonomiska vinster till ett värde av 2,3 miljarder euro.

<sup>(3)</sup> EUT C 318, 29.10.2011, s. 105.

<sup>(4)</sup> "E-upphandling". (Se sidan 96 i detta nummer i EUT).

<sup>(5)</sup> Bidragsavtalets referensnummer: 224974.

<sup>(6)</sup> EUT C 318, 29.10.2011, s. 105.

2.4 Trots att det finns olika metoder för e-fakturerings och olika sorters plattformar för e-upphandling har de ännu inte fått någon större spridning i de flesta medlemsstaterna, och e-faktureringen står bara för mellan 4 och 15 % av det totala antalet skickade eller mottagna fakturor. Detta visar klart och tydligt att den inre e-marknaden inte fungerar.

2.5 När det gäller såväl formaten för e-fakturerings och plattformarna för e-upphandling finns det dessutom skillnader som gör att de ofta är inkompatibla, vilket tvingar de ekonomiska aktörerna att följa nya faktureringskrav i de olika medlemsstater där de har för avsikt att delta i offentliga upphandlingar, vilket ger upphov till höga anpassningskostnader. Detta utgör ett hinder för den fria marknaden och avskräcker vissa ekonomiska aktörer från att delta i offentliga upphandlingar.

2.6 Införandet av en europeisk standard för e-fakturerings och följaktligen även interoperabilitet mellan faktureringsystemen samt standardisering av elektroniska förfaranden för alla upphandlingens led, är viktiga åtgärder för att undanröja de befintliga konkurrenshindren.

2.7 I 2010 års utvärderingsrapport om handlingsplanen för e-upphandling från 2004 (7), som utgör ett komplement till grönboken om en ökad användning av e-upphandling i EU (8), rekommenderas kommissionen att arbeta för att minska riskerna för en decentraliserad och splittrad strategi, med fokus på ett par viktiga punkter som bör beaktas:

— Man bör skapa en gynnsam rättslig miljö – det kan krävas fler rättsliga ändringar för att klargöra och definiera kraven i samband med inrättandet och användningen av plattformarna, till exempel lagstiftning i fråga om elektroniska signaturer, e-fakturerings och moms.

— Där detta är lämpligt bör man anlägga ett mer pragmatiskt förhållningssätt när det gäller tekniska frågor för att se till att det råder balans mellan driftskostnaderna, plattformarnas avancerade karaktär och den säkerhet som erbjuds. Vissa gränser för en "genomgående" e-upphandling har identifierats, till exempel svårigheter att använda automatiserade utvärderingsförfaranden för komplexa inköp och avsaknad av ett tidsstämpelsystem som godtas i hela EU.

— Det behövs mer stöd till förenklad administration och organisatoriska förändringar för att stödja medlemsstaterna i kampen mot den tröghet som de ekonomiska aktörerna och de upphandlande myndigheterna upplever. Som ett led i detta arbete bör man vidta åtgärder för att införa bättre övervakningssystem på nationell nivå och EU-nivå.

— Bristen på standardisering av förfarandena för e-upphandling: För närvarande utvecklar olika länder förfaranden var för sig, vilket innebär att de ekonomiska aktörerna – nu och under den närmaste framtiden – ställs inför olika plattformar med olika tekniska egenskaper som av naturliga skäl förhindrar tillgången och gör det svårare att utveckla deras funktioner. Det är inte önskvärt att införa ett enhetligt system och det finns inte heller några planer på att göra detta, men det skulle ändå vara viktigt att se till att det finns vissa väsentliga gemensamma funktioner eftersom detta skulle främja interoperabilitet och allmän tillgång.

— Förbättrad och till och med utökad tillgänglighet: Det kan behövas ytterligare åtgärder för att se till att alla berörda parter, även de små och medelstora företagen, har tillgång till e-upphandling.

### 3. Förslagets innehåll

3.1 Syftet med direktivet är att fastställa en europeisk standard för den semantiska datamodellen för (9) kärnan i den elektroniska fakturan (10) som är tekniskt neutral och säkerställer skyddet av personuppgifter i enlighet med direktiv 95/46/EG.

3.2 Modellen bör studeras av den relevanta europeiska standardiseringsorganisationen, det vill säga Europeiska standardiseringskommittén (CEN).

3.3 Det fastställs ingen tidsgräns i förslaget till direktiv, vare sig i fråga om hur lång tid kommissionen har på sig att framföra sin begäran till standardiseringsorganisationen eller när det gäller organisationens tidsfrist för att lägga fram förslag, vilket skulle vara både viktigt och önskvärt.

3.4 Medlemsstaterna uppmanas att se till att elektroniska fakturor accepteras av såväl upphandlande enheter och enheter som tilldelats kontrakt under förutsättning att de följer den fastställda europeiska standarden.

3.5 Medlemsstaterna uppmanas att införliva direktivet inom en tidsfrist på högst 48 månader samt att införa de nationella lagar och bestämmelser som är nödvändiga i sammanhanget.

3.6 Datumet för presentationen av utvärderingsrapporten om direktivets inverkan på den inre marknaden och antagandet av e-fakturerings vid offentlig upphandling inom Europaparlamentet och rådets fastställdes till den 30 juni 2013. Denna uppföljande studie är ytterst viktig, eftersom man behöver utveckla övervakningsinstrument som gör det möjligt att mäta effekterna av den vidtagna åtgärden med avseende på såväl kostnaderna för dess genomförande som besparingarna till följd av dess användning.

(9) Med "semantisk datamodell" avses "en strukturerad och logiskt sammanhängande uppsättning termer och innebörder som specificerar det innehåll som överförs i elektroniska fakturor.

(10) Med "kärnan i den elektroniska fakturan" avses "en delmängd information som ingår i en elektronisk faktura och som är viktig för att möjliggöra gränsöverskridande interoperabilitet, inklusive den information som krävs för att säkerställa efterlevnad av de lagstadgade kraven".

(7) SEC(2010)1214 final.

(8) COM(2010) 571 final.

#### 4. Kommentarer

4.1 Några medlemsstater har redan infört systemet för e-fakturerings- och andra kommer att göra det, vilket innebär att det är obligatoriskt att skicka fakturor via datoriserade fakturerings-system. I Portugal är det till exempel obligatoriskt för alla ekonomiska aktörer – med undantag för dem vars omsättning uppgår till mindre än 150 000 euro per år och de som skickar färre än 1 000 fakturor per år – att skicka fakturor via datoriserade fakturerings-system som godkänts av skattemyndigheten i vederbörlig ordning.

E-upphandling är obligatorisk i Portugal sedan 2009. Även i Sverige, Danmark och Finland är e-fakturerings obligatorisk vid vissa förfaranden i samband med offentlig upphandling. I Österrike och Italien håller man på att införa e-fakturerings, och i Italien kommer e-fakturerings att vara obligatorisk från och med 2014.

4.2 Portugisiska förbundet för offentliga marknader (*Associação Portuguesa dos Mercados Públicos*) har utfört en undersökning åt bygg- och fastighetsinstitutet (*Instituto da Construção e do Imobiliário*, INCI) som publicerades i januari 2011. Denna innehöll ett antal förslag på förbättringar av förfarandena för elektronisk upphandling och en analys som är värd att beakta när man utarbetar europeiska modeller för offentlig upphandling och elektroniska fakturor. I studien betonas att det är viktigt att standardisera plattformarnas funktion, öka interoperabiliteten mellan plattformarna och övriga tjänster samt att förenkla mekanismerna och kraven när det gäller elektroniska signaturer.

4.3 När det gäller den anlitade enheten har elektronisk fakturerings vid offentlig upphandling bland annat följande fördelar:

- Dokumentet dematerialiseras vilket leder till minskad inverkan på miljön (dels förbrukas mindre papper, dels minskar posthanteringens miljöpåverkan) och lägre alternativ- och driftkostnader.
- Enklare tillgång till nationella och gränsöverskridande upphandlingar via elektroniska plattformar som tagits fram för detta ändamål genom att minska de svårigheter som är förknippade med avståndet till platsen där upphandlingen äger rum, i samma land eller utomlands. I detta sammanhang kan en standardisering på EU-nivå underlätta tillgången och undanröja hinder för deltagande i upphandlingar genom att minska de svårigheter som är förknippade med stora avstånd.
- Lägre kostnader för deltagande, vilket gör det möjligt att öppna marknaden för fler företag och i synnerhet små och medelstora företag.

4.4 När det gäller den upphandlande myndigheten har elektronisk fakturerings vid offentlig upphandling bland annat följande fördelar:

- En minskning av den administrativa bördan, alternativkostnaderna och inverkan på miljön.
- Snabbare förfaranden för leverans, fakturahantering och betalning.
- Ökad insyn och disciplin vid offentlig upphandling.
- Enklare revision av förfarandena.
- En mer effektiv offentlig förvaltning genom kaskadeffekter på andra områden som leder till att förfaranden dematerialiseras.
- Främjande av en optimal användning av de ekonomiska resurserna, vilket är ytterst nödvändigt med tanke på den kris som Europa går igenom.

4.5 Bland de tänkbara nackdelarna kan nämnas:

- Såväl medlemsstaterna som de ekonomiska aktörerna har gjort stora investeringar i de olika befintliga systemen. En stor del av mjukvaran – och till och med hårdvaran – kan behöva anpassas, och kostnaderna för detta kan bli omfattande. I detta sammanhang är det enda egentliga problemet med den standardisering som nu föreslås att man borde ha tagit itu med den tidigare, eftersom medlemsstaterna har kunnat gå vidare i arbetet på egen hand.
- Säkerheten i den information som utväxlas, eftersom det – trots att plattformarna har blivit mycket mer tillförlitliga – alltid tycks finnas en risk för informationsläckor.
- Beroendet, i vissa fall, av tjänster som tillhandahålls av tredje part: telekommunikationsoperatörer och förvaltare av elektroniska plattformar.
- När det gäller de potentiella nackdelarna med e-fakturerings vill vi också erinra om att ett generellt införande av denna metod kan leda till större problem med tillgången för personer med funktionshinder, om man inte tar hänsyn till deras särskilda behov genom att garantera tillgänglighet för alla och respekt för principerna om lika möjligheter och icke-diskriminering av personer med funktionshinder.

Bryssel den 16 oktober 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

Henri MALOSSE