EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 19.2.2024
COM(2024) 72 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Direktiivin 2014/55/EU vaikutukset sisämarkkinoihin ja sähköisen laskutuksen käyttöönottoon julkisissa hankinnoissa

{SWD(2024) 39 final} - {SWD(2024) 40 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Direktiivin 2014/55/EU vaikutukset sisämarkkinoihin ja sähköisen laskutuksen käyttöönottoon julkisissa hankinnoissa

JOHDANTO

Tässä kertomuksessa analysoidaan sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa 16 päivänä huhtikuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/55/EU vaikutuksia sisämarkkinoihin ja sähköisen laskutuksen käyttöönottoon Euroopan unionissa. Se perustuu erityisesti Euroopan komission, jäljempänä ’komissio’, toteuttaman lainsäädännön arvioinnin[1] tuloksiin.

Sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa annetulla direktiivillä[2], jäljempänä ’direktiivi’, pyrittiin parantamaan sisämarkkinoiden toimintaa yhdenmukaistamalla julkisen sektorin sähköistä laskutusta koskevia sääntöjä Euroopan unionissa sekä vähentämään rajatylittävien julkisten hankintojen esteitä, jotka johtuvat sähköistä laskutusta koskevien kansallisten oikeudellisten vaatimusten ja järjestelmien puutteellisesta yhteentoimivuudesta. Lisäksi direktiivillä pyrittiin varmistamaan, että sähköinen laskutus otettaisiin laajalti yhdenmukaisesti käyttöön käyttäen yhteistä sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia, joka oli direktiivin tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeinen.

Komissio on toteuttanut tietojenkeruu- ja kuulemistoimia eri sidosryhmien kanssa. Se on myös teettänyt ulkoisen tutkimuksen, jossa analysoidaan direktiivin täytäntöönpanoa ja arvioidaan sen toimintaa. Näiden toimien perusteella direktiivin arviointi toteutettiin vuonna 2023. Toissijaisista lähteistä peräisin olevat tiedot, kuten tilastotiedot, lainsäädäntöasiakirjat, raportit ja tutkimukset, kerättiin ja analysoitiin. Kenttätutkimukseen sisältyi kannanottopyyntö ja kohdennettuja kuulemistoimia eri sidosryhmien kanssa kyselytutkimusten ja haastattelujen muodossa. Sidosryhmiä olivat muun muassa kansalliset viranomaiset, pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset), suuryritykset, sähköisen laskutuksen palvelujen ja ratkaisujen tarjoajat, toiminnanohjausjärjestelmien[3] (ERP) myyjät ja alalla toimivat tärkeimmät ammatilliset yhdistykset, kuten OpenPEPPOL ja Global Exchange Network Association (GENA) eli entinen Euroopan verkkolaskupalvelutarjoajien yhdistys (EESPA). Lisäksi laadittiin otokseen valittuja maita koskevia tapaustutkimuksia, ja niitä käytettiin tietolähteinä.

Tämä uudelleentarkastelu on direktiivin 12 artiklan mukainen. Artiklassa edellytetään, että komissio tarkastelee direktiivin vaikutuksia sisämarkkinoihin ja sähköisen laskutuksen käyttöönottoon julkisissa hankinnoissa kolmen vuoden kuluessa alemman tason hankintaviranomaisia koskevasta, kansallisen lainsäädännön osaksi saattamiselle asetetusta määräajasta, joka oli huhtikuussa 2020.

KERTOMUKSEN KONTEKSTI JA TAUSTA

[1] SWD(2024)39

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/55/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa (EUVL L 133, 6.5.2014). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055

[3] Toiminnanohjausjärjestelmä on liiketoimintaprosessien hallintaohjelmisto eli integroitu sovellusjärjestelmä, jonka avulla organisaatio voi hallita liiketoimintaa sekä automatisoida monia taustatoimintoja, kuten hankinta-, tuotanto-, teknologia-, kirjanpito- ja tukipalveluja sekä henkilöresursseja.

Direktiivi on osa vuoden 2012 sähköisiä hankintoja koskevaan komission strategiaan[4] liittyviä seurantatoimia. Strategian tavoitteena oli uudistaa julkisia hankintoja ja edistää julkishallinnon digitalisointia EU:ssa.

Vuoden 2010 Euroopan digitaalistrategiassa[5] komissio tunnusti sähköisen laskutuksen mahdollisuudet digitaalitalouden keskeisenä mahdollistajana ja keinona edistää digitaalisia sisämarkkinoita. Vuonna 2010 EU:n sähköistä laskutusta koskevaa politiikkaa edistettiin tiedonannolla[6] Sähköisen laskutuksen etujen hyödyntäminen Euroopassa, jossa kannatettiin sähköisen laskutuksen käyttöönottoa ja standardin laatimista. Kaksi vuotta tiedonannon antamisen jälkeen EU:n sähköisen laskutuksen näköala julkisissa hankinnoissa ei kuitenkaan ollut muuttunut merkittävästi. Tämän vuoksi Euroopan parlamentti kehotti huhtikuussa 2012 antamassaan päätöslauselmassa tekemään sähköisestä laskutuksesta pakollista julkisissa hankinnoissa vuoteen 2016 mennessä, kun taas jäsenvaltiot kehottivat toteuttamaan toimenpiteitä sähköisen laskutuksen edistämiseksi epävirallisessa kilpailukykyneuvostossa helmikuussa 2012 ja Eurooppa-neuvoston päätelmissä[7] kesäkuussa 2012.

Tämän seurauksena suoritettiin direktiiviehdotuksen liitteenä oleva vuoden 2013 vaikutusten arviointi, jossa tarkasteltiin sähköisen laskutuksen käyttöönoton ja yhteentoimivuuden edistämisen vaikutuksia julkisissa hankinnoissa. Sähköisen laskutuksen osuus laskutuskäytännöistä EU:ssa oli tuolloin 4–15 prosenttia, ja se aiheutti erityisiä haasteita sekä pienille ja keskisuurille yrityksille (pk-yrityksille) että suurille yrityksille puutteellisen yhteentoimivuuden vuoksi.

Sähköistä laskutusta oli toteutettu yksityisellä sektorilla 1980-luvulta lähtien organisaatioiden välistä tiedonsiirtoa (OVT) koskevien järjestelmien avulla kauppakumppanien välisen sähköisen viestinnän standardoimiseksi. OVT-järjestelmää käytettiin pääasiassa autoteollisuudessa sekä vähittäiskaupan ja logistiikan alalla. Vuodesta 2005 lähtien jotkin jäsenvaltiot ovat alkaneet vaatia julkisen sektorin toimittajia käyttämään erityisiä kansallisia sähköisen laskutuksen muotoja ja asettaneet oikeudellisia vaatimuksia. Nämä muodot eivät olleet yhteentoimivia, mikä pakotti toimittajat noudattamaan eri sääntöjä rajatylittävässä kaupassa.

Vuodesta 2007 lähtien Euroopan unioni on tukenut hankkeita, joilla pyritään yhdenmukaistamaan julkisia hankintoja koskevia menettelyjä, kuten muun muassa sähköistä laskutusta. Vuonna 2008 18 valtion virastoa käynnisti EU:n rahoittaman yleiseurooppalaisia sähköisiä julkisia hankintoja (Pan-European Public Procurement On-line, PEPPOL) koskevan hankkeen 11 jäsenvaltiossa helpottaakseen rajatylittäviä sähköisiä hankintoja Euroopan standardointikomitean (CEN) työn pohjalta. Siinä annettiin teknisiä eritelmiä, jotka voidaan panna täytäntöön olemassa olevissa sähköisissä hankintaratkaisuissa, jotta ne olisivat yhteentoimivia, sekä kehitettiin yhteyspisteiden verkosto sähköisten laskujen ja muiden asiakirjojen vaihtoa varten. Vuonna 2012 jäsenvaltioiden ryhmä perusti OpenPEPPOL-järjestön varmistamaan hankkeen tulosten kestävyyden. Perustamisen jälkeen järjestön jäsenyhteisö ja verkosto ovat laajentuneet merkittävästi.[8]

[4] COM/2012/0179 final, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Sähköisiä hankintoja koskeva strategia, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=COM:2012:0179:FIN
[5] KOM(2010)245 lopullinen, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Euroopan digitaalistrategia, 19.5.2010. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:FI:PDF
[6] KOM(2010) 712 lopullinen, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle, Sähköisen laskutuksen etujen hyödyntäminen Euroopassa, 2.12.2010. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:fi:PDF
[7] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/fi/pdf
[8] https://peppol.org/

DIREKTIIVIN SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ JA SEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Direktiivi hyväksyttiin huhtikuussa 2014, ja sen yleisenä tavoitteena oli parantaa sisämarkkinoiden toimintaa vähentämällä rajatylittävien julkisten hankintojen esteitä, jotka johtuvat sähköistä laskutusta koskevien kansallisten oikeudellisten vaatimusten ja standardien puutteellisesta yhteentoimivuudesta.

Tämän yleisen tavoitteen lisäksi direktiivillä oli kaksi erityistavoitetta: i) monimutkaisuuden vähentäminen sekä selkeyden ja oikeusvarmuuden parantaminen talouden toimijoiden kannalta, jotta nämä voivat lähettää hyvin tuntemiensa ja laajasti hyväksyttyjen standardien mukaisia laskuja; ii) rajatylittäviin julkisiin hankintoihin osallistuvien talouden toimijoiden toimintakustannusten, kuten useiden sähköisen laskutuksen standardien ja järjestelmien tukemisesta aiheutuvien kustannusten, alentaminen.

Direktiivin toiminnallisena tavoitteena oli viime kädessä luoda edellytykset kehittää rajatylittävän yhteentoimivuuden varmistavia teknisiä ratkaisuja julkisissa hankinnoissa käytettävää sähköistä laskutusta varten, jotta sähköisen laskutuksen järjestelmien välinen viestintä ja kartoitus veisi vähemmän resursseja ja ostajat ja myyjät voisivat lähettää ja vastaanottaa julkisiin hankintoihin liittyviä laskuja mahdollisimman pienin kustannuksin ja mahdollisimman helposti.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi komissio määräsi direktiivin 3 artiklan mukaisesti ensinnäkin kehitettäväksi sähköisen laskun semanttista tietomallia koskevan eurooppalaisen standardin, jossa on asianmukaisella tavalla laskun sisältö sekä luettelo siihen sisällytettävistä elementeistä tai ehdoista (sähköisen laskutuksen eurooppalainen standardi tai eurooppalainen standardi[9]). Toiseksi se edellytti eurooppalaisen standardin mukaisten syntaksien (muodon tai kielen) rajallisen määrän yksilöintiä. Standardi suunniteltiin myös tukemaan arvonlisäveroa (alv) koskevaa EU:n lainsäädäntöä. Vastuu standardin laatimisesta annettiin Euroopan standardointikomitealle (CEN). Komissio pyysi CEN:ää laatimaan tiedonsiirron yhteentoimivuutta koskevat ohjeet[10], vaikka ne eivät sido hankintaviranomaisia ja -yksiköitä. Standardiin liittyy CEN:n samanaikaisesti julkaisemia täydentäviä tuotteita.

Sähköisen laskutuksen käyttöönoton edistämiseksi EU:n julkisissa hankinnoissa direktiivin 7 artiklassa edellytettiin, että kaikki Euroopan julkishallinnot ottavat vastaan ja käsittelevät julkisia hankintoja koskevien EU:n direktiivien (direktiivi 2009/81/EY[11], direktiivi 2014/23/EU[12], direktiivi 2014/24/EU[13] ja direktiivi 2014/25/EU[14]) soveltamisalaan kuuluvien sopimusten täytäntöönpanon johdosta laadittuja sähköisiä laskuja, jos sähköinen lasku on

[9]CEN on kehittänyt sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin, jonka Euroopan komissio on julkaissut. Standardissa määritellään sähköisen laskun keskeiset liiketoimintaehdot semanttisessa tietomallissa. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Compliance+with+eInvoicing+standard

[10] Sähköisen laskutuksen eurooppalaisessa standardissa käsitellään sähköisen laskun siirron ongelmia ohjeraportin avulla. Ohje tukee täytäntöönpanijoita tiedonsiirtoratkaisujen valinnassa ja suunnittelussa. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Navigating+the+eInvoicing+standard+documentation

[11]Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/81/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 216, 20.8.2009, s. 76).

[12] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, käyttöoikeussopimusten tekemisestä, ETA:n kannalta merkityksellinen teksti, (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 1).

[13] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (EUVL L 94, 28.3.2014).

[14] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta, (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 243).

eurooppalaisen standardin mukainen.

Keskusviranomaisten oli huhtikuuhun 2019 asti noudatettava direktiivin säännöksiä ja alemman tason viranomaisten huhtikuuhun 2020 saakka niissä jäsenvaltioissa, jotka valitsivat yhden vuoden pidennyksen alemman tason hankintaviranomaisten osalta kansallisessa täytäntöönpanolaissaan.

Heinäkuuhun 2023 mennessä oli edistytty merkittävästi sähköisen laskutuksen käyttöönotossa Euroopan unionissa. Kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään. 27 jäsenvaltiosta 17 on pannut täytäntöön lainsäädäntöä, jonka mukaan toimittajien on annettava sähköisiä laskuja julkiselle sektorille. Lainsäädäntöä on pantu täytäntöön kokonaisuudessaan 13 jäsenvaltiossa ja vain osittain neljässä jäsenvaltiossa. Osa niistä asetti toimittajia koskevan velvoitteen silloin, kun direktiivi saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä. Lisäksi yhdeksän jäsenvaltiota on laajentanut sähköisen laskutuksen käytön EU:n kynnysarvot alittaviin julkisiin hankintasopimuksiin.

SÄHKÖISEN LASKUTUKSEN TÄMÄNHETKINEN KEHITYS

EU:n uudet poliittiset aloitteet, erityisesti lainsäädäntöehdotukset ”Alv digiaikana” (ViDA)[15], muokkaavat eurooppalaisen sähköisen laskutuksen näköalaa tulevina vuosina. Komissio esitti 8. joulukuuta 2022 joukon ehdotuksia EU:n alv-järjestelmän nykyaikaistamiseksi ja parantamiseksi. Uudistuksen tavoitteena on laajentaa EU:n politiikan soveltamisalaa kattamaan yritysten väliset (Business-to-Business, B2B) liiketoimet ottamalla käyttöön EU:n sisärajat ylittävien liiketoimien lähes reaaliaikaisen digitaalisen alv-raportoinnin, joka perustuu sähköiseen laskutukseen, ja tekemällä sähköisestä laskutuksesta oletusarvoisen laskujen laatimisjärjestelmän tammikuuhun 2028 mennessä. Lisäksi ViDA-aloitteella vahvistetaan sisämarkkinoita, sillä aloitteella varmistetaan kansallisten järjestelmien parempi yhdenmukaisuus kaikkialla EU:ssa: eurooppalaisen standardin hyväksyminen olisi taattava kaikissa kansallisissa sähköisissä laskutusjärjestelmissä. Viime kädessä ViDA tarjoaa mahdollisuuden edistää yritysten digitaalista integroitumista digitaalisilla sisämarkkinoilla, tukea sähköisen laskutuksen standardointia sekä edistää innovointia.

Toinen merkittävä sähköisen laskutuksen kehitysaskel liittyy sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin kasvavaan vaikutukseen kansainvälisellä tasolla. Eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyn edistämiseksi ja EU:n aseman vahvistamiseksi standardoinnin maailmanlaajuisena johtajana komissio edistää aktiivisesti EU:n mallia, joka perustuu eurooppalaiseen standardiin ja PEPPOL-eritelmiin. Tällä hetkellä EU:n ulkopuoliset maat, kuten Australia, Japani, Malesia, Uusi-Seelanti ja Singapore, ovat perustaneet kansalliset sähköisen laskutuksen eritelmänsä laajennuksina eurooppalaiseen standardiin ja ovat aktiivisesti kiinnostuneita heinäkuusta 2023 alkaen käytössä olleesta PEPPOLin kansainvälisen laskun mallista (PINT)[16], jossa yleistetään eurooppalainen standardi järjestelmällisellä tavalla, mikä helpottaa PEPPOL-verkoston välistä yhteentoimivaa laskujen vaihtoa kansainvälisesti. Muut maat ja alueet käyttävät vertailukohtana PINT-mallia, jonka ne mukauttavat omiin erityistarpeisiinsa. Yhteistyö sähköisessä laskutuksessa EU:n kumppanimaiden kanssa tarjoaa mahdollisuuden maksimoida EU:n yritysten jo tekemät investoinnit ja toteutukset sekä minimoida kaupan kustannukset edistämällä sähköisen laskutuksen yhteentoimivuutta eri alueilla.

[15] https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/value-added-tax-vat/vat-digital-age_en
[16] PINT on eritelmä, jolla toteutetaan PEPPOL BIS -laskutuksen käyttö Euroopassa. Siinä kuvataan lasku- ja hyvityslaskuviestien käyttöä PEPPOLissa sekä helpotetaan sähköisen yhteistyön tehokasta toteuttamista ja lisäämistä. https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/

Lisäksi kehitteillä olevat teknologiat ja innovatiiviset lähestymistavat muokkaavat sähköisen laskutuksen tulevaisuutta. Vihreämmän Euroopan osalta päästöjen raportoinnista voisi tulla tarkempaa, kun päästöt laskettaisiin ja tuotaisiin esiin erätasolla sähköisissä laskuissa, mikä parantaisi ympäristöä koskevaa vastuuvelvollisuutta. Verotuksen osalta digitaaliset alv-ilmoitukset, jotka on esitäytetty sähköisten laskujen tiedoilla, yksinkertaistavat säännösten noudattamista yrityksissä. Tekoälyyn perustuvien ennakoivien verolaskelmien avulla voitaisiin ennustaa yritysten ja yksityishenkilöiden veromääriä. Petosten torjunnassa hyödynnetään tekoälyyn perustuvaa semanttista analyysia, koneoppimista ja tiedonlouhintaa rakenteisista sähköisistä laskuista valvonnan ja tarkkuuden parantamiseksi. Reaaliaikaisen talouden tavoitteena on mahdollistaa reaaliaikainen tietojenvaihto, ja tätä tarkoitusta varten sähköisten laskujen tietoja voitaisiin käyttää liiketoimea koskevana tarkimpana tietokokonaisuutena, mikä vähentäisi hallinnollista rasitusta. Lisäksi lohkoketjupohjaisessa laskurahoituksessa, jossa jokaiselle laskulle luodaan yksilöllinen digitaalinen sormenjälki, puututaan laskurahoituksen päällekkäisyyden riskiin yli rajojen. Viime kädessä nämä edistysaskeleet muokkaavat sähköistä laskutusta, ja EU:n ja sen jäsenvaltioiden velvollisuutena on edistää yhteistä tavoitetta, jotta tämän innovaation kehittymiselle voidaan luoda mahdollisimman suotuisat olosuhteet EU:ssa.

SÄHKÖISTÄ LASKUTUSTA KOSKEVAN DIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANON ANALYYSIN KESKEISET HAVAINNOT

Tässä kertomuksessa, kuten direktiivin 12 artiklassa edellytetään, arvioidaan direktiivin vaikutuksia sisämarkkinoihin ja tarkastellaan sähköisen laskutuksen käyttöönottoa Euroopassa alkaen vuoden 2023 arvioinnin tuloksista. Tuloksellisuuden ja vaikutusten arvioimiseksi analyysissa keskityttiin direktiivin täytäntöönpanoon ja saavutuksiin vuosina 2014–2022 ja tarkasteltiin tarkemmin sen jälkeistä ajanjaksoa, kun direktiivi oli saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä keskusviranomaisten osalta huhtikuussa 2019, tietoisena siitä, että alemman tason viranomaisten osalta täytäntöönpanon lopullinen määräaika oli huhtikuu 2020.

Havainnot ja päätelmät perustuvat komission vuonna 2023 ennen tämän kertomuksen laatimista tekemän direktiivin arvioinnin tuloksiin. Paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti arvioinnissa tarkasteltiin direktiivin toimivuutta seuraavien viiden arviointiperusteen mukaisesti: merkityksellisyys, vaikuttavuus, tehokkuus, johdonmukaisuus ja EU:n tason lisäarvo. Siinä tarkasteltiin sähköisen laskutuksen sisämarkkinoiden haasteita, direktiivin vaikutusta sisämarkkinoihin ja käyttöönottoa sekä tärkeimpiä sidosryhmiä, direktiivin lisäarvoa ja EU:n sähköisen laskutuksen politiikan johdonmukaisuutta muiden EU:n politiikkojen kanssa.

Sisämarkkinoiden haasteet: menneet ja nykyiset

Direktiivi on yhä merkityksellinen, koska sen hyväksymiseen vuonna 2014 johtaneet haasteet ovat edelleen olemassa ja luovat edelleen esteitä sisämarkkinoiden toiminnalle. Lisäksi sen hyväksymisen jälkeen on ilmennyt uusia haasteita ja kehitysaskeleita, jotka ovat johtaneet siihen, että direktiivin nykyistä merkityksellisyyttä koskeva kansallisten viranomaisten kanta on tällä hetkellä myönteinen 18 jäsenvaltiossa 27:stä.[17]

Vuonna 2014 tunnistetut haasteet ovat edelleen merkityksellisiä, ja ne liittyvät siihen, miten laajasti sähköinen laskutus on otettu käyttöön Euroopassa, ja sähköisen laskutuksen tietotekniikkajärjestelmien yhteentoimivuuteen. Sähköisen laskutuksen käyttöönoton osalta julkisissa hankinnoissa on huomionarvoista, että vaikka valmiudet vastaanottaa sähköisiä

[17] Arviointia valmistelevan tutkimuksen aikana tehdyn kansallisten viranomaisten kyselytutkimuksen tulokset, ks. SWD(2024)39.

laskuja ovat jossain määrin olemassa, ne on otettu laajasti käyttöön ensinnäkin pääasiassa maissa, joissa toimittajia on vaadittu lähettämään pelkästään sähköisiä laskuja viranomaisille, ja toiseksi digitaalisesti edistyneissä jäsenvaltioissa. Erityisesti 17 jäsenvaltiota, jotka ottivat käyttöön toimittajavelvoitteet kokonaisuudessaan (13 jäsenvaltiota) tai osittain (4 jäsenvaltiota), raportoivat joko sähköisen laskutuksen täysimääräisestä käyttöönotosta julkisissa hankinnoissa tai odotuksesta saavuttaa tämä tavoite vuoden 2024 loppuun mennessä. Sitä vastoin muissa jäsenvaltioissa käyttöönotto on yleensä vähäistä, lukuun ottamatta digitaalisesti edistyneitä maita, kuten Viroa, Suomea ja Ruotsia. Käyttöönoton taso on korkeampi näissä maissa, joissa on edistyksellinen sähköistä laskutusta koskeva lainsäädäntö ja valmiudet. Käyttöönotto on yleensä suurta myös tilanteessa, jossa viranomaisilla on hallinnollinen lupa vaatia sähköistä laskutusta tarjouksissa, vaikka se ei olisikaan lain mukaan pakollista, mikä muodostaa pääasiallisesti ”käytännön velvoitteen”.

On tärkeää korostaa, että sähköisen laskutuksen käyttöönotto ei välttämättä vastaa sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin käyttöönottoa. Jotkin jäsenvaltiot ovat varmistaneet sähköisen laskutuksen käyttöönoton julkisissa hankinnoissa asettamalla toimittajille velvoitteita ilman, että samaan aikaan vaadittaisiin eurooppalaisen standardin käyttöä. Näin ollen eurooppalaisen standardin käyttöönotto jää vähäisemmäksi, koska käyttöönotto perustuu toimittajien vapaaehtoiseen valintaan. Kansallisen standardin käyttö on yleensä ensisijaista jäsenvaltioissa, joissa oli käytössä järjestelmiä ennen eurooppalaisen standardin hyväksymistä.

Sähköisen laskutuksen sisämarkkinoiden vakiinnuttamiseksi olisi tässä yhteydessä hyödyllistä maksimoida sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin käyttö, jotta yritysten hallinnolliset rasitteet vähentyisivät. Yhden sähköisen laskutusstandardin hyväksyminen kaikissa jäsenvaltioissa virtaviivaistaisi laskutusprosesseja ja -menettelyjä Euroopassa, mikä yksinkertaistaisi julkishallintojen ja niiden liikekumppaneiden laskutusta. Tätä yksinkertaistamista tuetaan edelleen soveltamalla samaa standardia alv-raportointiin ViDAn mukaisesti. Viime kädessä sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin käyttö helpottaa sähköisen laskutuksen sisämarkkinoiden vakiinnuttamista sekä myös vähentää talouden toimijoiden rajatylittäviin liiketoimiin liittyviä kustannuksia.

Toiseksi yhteentoimivuuden haaste on edelleen olemassa, koska direktiivissä ei käsitelty kaikkia yhteentoimivuuden neljää tasoa, mukaan lukien tiedonsiirtoa ja hallinnointia, kuten eurooppalaisissa yhteentoimivuusperiaatteissa on määritelty. Tiedonsiirto on noussut yhdeksi tärkeimmistä haasteista sähköisen laskutuksen toteuttamisen aikana, vaikka yhteentoimivuus semantiikan ja syntaksien tasolla tunnistettiin haasteeksi, johon EU:n politiikassa olisi vastattava jo vuonna 2014, ja siihen vastattiin luomalla sähköisen laskutuksen eurooppalainen standardi vuonna 2017. CEN antoi eurooppalaisen standardin ohessa ainoastaan tiedonsiirtoa koskevia suosituksia, jotka eivät ole sitovia, kuten direktiivin johdanto-osan kappaleissa mainitaan. Tilanne voi kuitenkin kehittyä EU:n sähköisen laskutuksen politiikan ViDA-lainsäädäntöehdotuksiin liittyvän uuden kehityksen perusteella.

B2B:n yhteentoimivuuden osalta yritysten ja erityisesti pienten yritysten on tällä hetkellä käytettävä suurten asiakkaidensa erityisiä sähköisiä laskutusverkostoja. Nämä verkostot ovat suljettuja, eivätkä ne ole keskenään yhteentoimivia. Tällä on kielteisiä vaikutuksia pienille yrityksille, jotka eivät voi käyttää yhtä sähköistä laskutuspalvelua kauppakumppaneidensa kanssa laskujen vaihtoon omassa maassaan tai myöskään EU:n tasolla. Jos osapuolten välillä sovitaan yhteisistä tiedonsiirtomenetelmistä ja -käytännöistä (tai niistä on säädetty laissa), tämä ongelma voidaan ratkaista helposti. Lisäksi, jos kansallisella tasolla on otettu käyttöön alusta yritysten ja viranomaisten väliselle sähköiselle laskutukselle (Business-to-Government, B2G), on yrityksen käytettävä vielä yhtä järjestelmää sähköisten laskujen lähettämiseen julkiselle

sektorille.

Sähköisen laskutuksen eurooppalainen standardi loi mahdollisuuksia EU:n laajuisen asiakaskunnan saavuttamiseksi niille palvelun- ja ratkaisuntarjoajille, jotka tarjoavat yhteiseen standardiin perustuvia yleiseurooppalaisia palveluja sähköiseen laskutukseen. Niiden hyödyt kuitenkin vähenevät, jos niille asetetaan maakohtaisia vaatimuksia, kuten alv-numeron rekisteröinti tai tiukat sertifiointijärjestelmät, jotka aiheuttavat suuria investointikustannuksia. Tämä haaste on sekä Kreikassa että Ranskassa.[18] Lisäksi yhä useammat jäsenvaltiot suunnittelevat sähköisen laskutuksen palvelujen ja ratkaisujen kansallisten sertifiointijärjestelmien käyttöönottoa, mikä luo uusia esteitä sisämarkkinoille. Samanaikaisesti joidenkin jäsenvaltioiden edellyttämien sähköisten allekirjoitusten käyttö sähköisten laskujen aitouden ja eheyden takaamiseksi on toinen haaste rajatylittävälle sähköiselle laskutukselle. Tällaisen vaatimuksen käyttö ei ole käytännössä osoittautunut tarpeelliseksi, minkä osoittavat järjestelmät, jotka eivät käytä tätä todentamismenetelmää.

Direktiivin hyväksymisen jälkeen on tapahtunut uutta kehitystä. Erityisesti ViDA (Alv digiaikana) -lainsäädäntöehdotuksissa tullaan, kun ne on hyväksytty, edellyttämään, että tammikuusta 2028 alkaen sähköisestä laskutuksesta tulee laskujen laatimisen oletusmenetelmä. Tämä tarkoittaa, että sähköiset laskut on laadittava, siirrettävä ja vastaanotettava rakenteisessa sähköisessä muodossa, joka mahdollistaa automaattisen ja sähköisen käsittelyn. Jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus vaatia sähköistä laskutusta ilman poikkeuspyyntöjä. Lisäksi sähköisen laskutuksen eurooppalainen standardi olisi laajalti hyväksytty kaikissa jäsenvaltioissa, mikä mahdollistaisi yritysten välisiä (B2B) liiketoimia koskevien sähköisten laskujen saumattoman siirtämisen joko suoraan kauppakumppaneiden välillä tai verohallintojen perustamien julkisten portaalien kautta.

Lisäksi useat jäsenvaltiot valmistelevat parhaillaan uutta lainsäädäntöä sähköisen laskutuksen vaatimiseksi B2B-liiketoimissa perustuen alv-direktiivistä poikkeamiseen kyseisen direktiivin 395 artiklan mukaisesti. Joskus näiden politiikkojen soveltamisala saattaa ulottua myös kuluttajakauppaan (business-to-consumer, B2C), ja tältä osin on huomattava, että CEN:ssä on meneillään standardointityötä: CEN TC434 kehittää parhaillaan teknisiä eritelmiä sähköistä kuittia varten. Tässä yhteydessä B2G:n, B2B:n ja B2C:n sähköisen laskutuksen järjestelyjen ja järjestelmien yhdenmukaistamisella vältettäisiin liiallinen tekninen monimutkaisuus ja talouden toimijoiden oikeudellinen epävarmuus omassa maassaan tai niiden käydessä rajatylittävää kauppaa EU:ssa.

Lopuksi tietoturva ja yksityisyys ovat nousseet haasteiksi arvioinnin kuulemistoimien aikana. Ongelman ratkaisemiseksi palvelun- ja ratkaisuntarjoajien välisiin sopimuksiin sisältyy yleensä lauseke, joka edellyttää asiakastietojen suojaamista ja kieltää niiden käytön muuhun kuin siihen, mikä on nimenomaisesti tarpeen ja mistä on sovittu. Sen käyttö ei kuitenkaan ole järjestelmällistä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että direktiivi on edelleen merkityksellinen vuonna 2014 havaittujen ja edelleen olemassa olevien haasteiden ratkaisemisessa. Sähköisen laskutuksen viimeaikainen kehitys on kuitenkin luonut uusia haasteita, joihin on vastattava tehostetuilla ja yhdenmukaistetuilla sähköistä laskutusta koskevilla säännöillä EU:ssa.

Direktiivin vaikutus sisämarkkinoihin, sähköisen laskutuksen käyttöönottoon ja sidosryhmiin

[18] SWD(2024)39

Direktiivin täytäntöönpano ja sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin hyväksyminen ovat edistäneet merkittävästi sähköisen laskutuksen yhdenmukaistamista ja yhteentoimivuutta Euroopassa sekä sen käyttöönottoa, kuten jäljempänä selitetään. Direktiivi on kuitenkin ollut osittain vaikuttava tavoitteidensa saavuttamisessa. Sen kaksi suoraa tavoitetta ovat i) toisistaan poikkeavista kansallisista säännöistä ja standardeista johtuvien markkinoille pääsyn ja kaupan esteiden poistaminen sekä ii) yhteentoimivuuden varmistaminen. Näiden kahden tavoitteen saavuttamisessa sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin hyväksyminen oli keskeisenä tekijänä.

Ensimmäisen tavoitteen osalta sähköisen laskutuksen sääntöjen ja standardien yhdenmukaistaminen Euroopassa saavutettiin tietyssä määrin luomalla CEN:n kehittämä ja komission lokakuussa 2017 hyväksymä[19] sähköistä laskutusta koskeva eurooppalainen standardi sekä luomalla edellytykset julkisten hankintojen sisämarkkinoille. Sähköisen laskutuksen eurooppalainen standardi kattaa kaksi yhteentoimivuuden tasoa, semanttinen ja syntaktinen, jotka tunnistettiin EU:n sisäisen yhteentoimivuuden haasteiksi vuonna 2014.

Toisen tavoitteen osalta direktiivissä asetettiin jäsenvaltioille ja niiden viranomaisille velvoite vaatia EU:n julkinen sektori hyväksymään ja käsittelemään EU:n julkisia hankintoja koskevien direktiivien mukaisten sopimusten nojalla laaditut sähköiset laskut, jos ne ovat sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin mukaisia. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi direktiivissä edellytettiin, että jäsenvaltiot joko perustavat yritysten ja viranomaisten välisiä (B2G) sähköisiä laskutusjärjestelmiä, joihin sisältyy sähköisen laskutuksen eurooppalainen standardi, tai mukauttavat olemassa olevia järjestelmiään siten, että niissä hyväksytään standardin mukaiset sähköiset laskut. Keskustasolla valmiudet ovat käytössä 25 jäsenvaltiossa, ja kaksi jäsenvaltiota, Kypros ja Slovakia, kehittävät edelleen kansallisia keskustason alustojaan. Alemmalla tasolla ei ole tässä vaiheessa mahdollista valvoa täysin direktiivin täytäntöönpanoa, koska vain harvat jäsenvaltiot ovat luoneet mekanismeja sähköisen laskutuksen täytäntöönpanon seuraamiseksi maissaan. Tyypillisesti nämä jäsenvaltiot, kuten Ranska, Italia ja Espanja, ovat vaatineet toimittajiaan lähettämään sähköisiä laskuja julkiselle sektorille, ja niillä on käytössään keskustason seurantavälineet.

Yksi direktiivin odotetuista vaikutuksista sisämarkkinoihin oli lisätä sähköisen laskutuksen käyttöönottoa yhdenmukaisesti kaikkialla EU:ssa. Yleisesti sähköisen laskutuksen käyttöönotossa sähköisiä laskuja lähettävien EU:n yritysten (yleisesti, ei yksinomaan B2G:ssä) osuus on kasvanut noin 10,3 prosentista vuonna 2013 32,2 prosenttiin vuonna 2020 Eurostatin yli 10 työntekijän yrityksiä koskevan kyselytutkimuksen perusteella. Vaikka analyysiin liittyi tietojen saatavuuteen ja yhdenmukaisuuteen liittyviä rajoituksia, koska jäsenvaltioilla ei ole direktiivin nojalla raportointivelvollisuutta, Eurostatin tiedot[20], aineistotutkimukset ja sidosryhmien haastattelut ovat kompensoineet puutteita.[21]

Käyttöönotossa julkisten hankintojen osalta analyysi paljasti, että B2G:n sähköisten laskujen käyttöönotto on lisääntynyt pääasiassa niissä jäsenvaltioissa, joissa on otettu käyttöön toimittajien velvoite lähettää sähköisiä laskuja julkiselle sektorille, mikä osoittaa, että vapaaehtoinen käyttöönotto yksityisellä sektorilla voi olla haastavaa. Esimerkiksi Ranskassa, jossa velvoite otettiin asteittain käyttöön vuosina 2017–2020, kansalliset viranomaiset

[19] Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2017/1870, annettu 16 päivänä lokakuuta 2017, sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin viitetietojen sekä syntaksien luettelon julkaisemisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/55/EU mukaisesti (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), C/2017/6835, EUVL L 266, 17.10.2017, s. 19–21.
[20] Tässä osassa esitetyt tiedot käsittelevät seuraavaa Eurostatin tietoaineistoa: ISOC_EB_ICS.
[21] SWD(2024)39

vastaanottivat 34 000 sähköistä laskua vuonna 2013 ja 4,3 miljoonaa vuonna 2022, kun taas alemman tason viranomaiset vastaanottivat 66,74 miljoonaa sähköistä laskua. Espanjassa, jossa velvoite otettiin käyttöön vuonna 2015, kansalliselta foorumilta kerätyt tiedot osoittivat kasvua 884 000 sähköisestä laskusta vuonna 2014 9,5 miljoonaan vuonna 2017 ja 15,9 miljoonaan vuonna 2022 – tiedot koskevat vain keskustasoa. Sähköisestä laskutuksesta määrääminen, jolla velvoitetaan (ainoastaan) B2G:n toimittajat lähettämään yksinomaan sähköisiä laskuja kansallisille viranomaisille, on osoittanut vaikuttavan yleiseen käyttöönottoasteeseen myös B2B:n tasolla. Eurostatin tiedot osoittavat, että sähköistä laskutusta käyttävien yritysten määrä kasvoi Italiassa, Sloveniassa ja Espanjassa merkittävästi suhteessa siihen ajankohtaan, jolloin velvoitteet tulivat voimaan kussakin maassa vuosina 2014 ja 2015, mikä näkyy Eurostatin vuoden 2016 luvuissa.

Koska vaatimusta sähköisten laskujen lähettämisestä ei ole (joko B2G:ssä tai B2B:ssä), käyttöönoton taso on kasvanut hitaasti. Pk-yritysten kohdennetun kuulemisen mukaan tehokkain keino lisätä käyttöönottoa yrityksissä, jotka käyttävät jo ERP- ja kirjanpito-ohjelmistoja, on varmistaa, että näihin ratkaisuihin sisältyy myös sähköinen laskutustoiminto. Tämä tarkoittaa sitä, että yrityksissä voidaan välittömästi lähettää ja vastaanottaa sähköinen lasku niiden nykyisestä järjestelmästä ilman, että tietoja tarvitsee syöttää manuaalisesti, mikä varmistaa automatisoinnin. Pk-yritykset ehdottivat tätä jo direktiivin vuoden 2013 vaikutusten arvioinnissa[22], mikä osoittaa, että se on ratkaiseva tekijä pk-yritysten sähköisen laskutuksen käyttöönotossa. Esimerkiksi Tanska on valinnut tämän politiikan tuoreella kirjanpitolaillaan.[23]

Direktiivin johdanto-osan kappaleissa taustalla olevat vahvistetut ja vuoden 2013 vaikutusten arvioinnissa vahvistetut tavoitteet saavutettiin osittain. Direktiivillä pyrittiin edistämään sisämarkkinoita puuttumalla yhteentoimivuuteen, lisäämällä oikeusvarmuutta, vähentämällä oikeudellista monimutkaisuutta ja vähentämällä talouden toimijoille aiheutuvia kustannuksia. Tätä täydennettiin toiminnallisella tavoitteella luoda edellytykset teknisten ratkaisujen syntymiselle sähköistä laskutusta varten julkisissa hankinnoissa, jotta varmistetaan yhteentoimivuus.

Direktiivissä keskityttiin ensisijaisesti semantiikan ja syntaksien tasoihin liittyviin yhteentoimivuushaasteisiin, mutta siinä ei käsitelty kaikkia neljää yhteentoimivuuden tasoa, kuten tiedonsiirtoa ja hallinnointia. Sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin kehittämisessä puututtiin tehokkaasti semantiikan ja syntaksien yhteentoimivuuden tasoihin. Tästä on osoituksena se, että sen jälkeen, kun eurooppalainen standardi julkaistiin lokakuussa 2017, direktiivi on edistänyt sisämarkkinoita estämällä uusien kansallisten sähköisten laskutusmuotojen käyttöönoton julkisella sektorilla (B2G) ja siten estänyt pirstoutumisen entisestään. Kolme jäsenvaltiota – Viro, Suomi ja Ruotsi – ovat asteittain korvanneet kansalliset standardinsa eurooppalaisella standardilla. Muut jäsenvaltiot, jotka vaativat kansallisen standardin käyttöä ennen sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin käyttöönottoa, yksinkertaisesti mahdollistavat eurooppalaisen standardin käytön. On tärkeää korostaa, että vaikka direktiivissä ei ole käsitelty tiedonsiirtoa ja hallinnointia, käytännössä yhteentoimivuus yli rajojen on varmistettu toteuttamalla PEPPOL-pohjaisia ratkaisuja 23 jäsenvaltiossa. Direktiivillä edistettiin sisämarkkinoita lisäämällä oikeusvarmuutta ja vähentämällä sähköisen laskutuksen teknistä monimutkaisuutta: sillä luotiin selkeä oikeusperusta ja asetettiin sähköisen laskutuksen eurooppalainen standardi yhteiseksi standardiksi, jota koko EU:n julkinen sektori

[22] SWD(2013) 222 final, komission yksiköiden valmisteluasiakirja, vaikutusten arviointi, liite asiakirjaan Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa, 26.6.2013. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0222:FIN:EN:PDF

[23] Lakiehdotus Tanskan kirjanpitolaista (danishbusinessauthority.dk)
Tanskan parlamentti hyväksyi kirjanpitolain 19. toukokuuta 2022. Aluksi lain ilmoitettiin tulevan voimaan 1. heinäkuuta 2022. Laki vaatii kaikenkokoisia yrityksiä laatimaan, vastaanottamaan, käsittelemään ja arkistoimaan laskuja sähköisesti.

tukee. Kohdennettuun kyselyyn vastanneista 21 jäsenvaltiosta 14 ilmoitti, että toimenpiteellä oli myönteinen vaikutus oikeusvarmuuden lisäämiseen ja teknisen monimutkaisuuden vähentämiseen.[24] Noin 80 prosenttia kohdennetun kyselytutkimuksen pk-yrityksistä katsoi, että sähköistä laskutusta koskevat kansalliset oikeudelliset vaatimukset ovat selkeitä ja helposti saatavilla ja että nämä vaatimukset johtuvat pääasiassa direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Direktiivin 2 artiklassa vahvistetaan sähköisen laskun määritelmä, jolla varmistetaan oikeudellinen selkeys. Sen mukaan "'sähköisellä laskulla' [tarkoitetaan] laskua, joka on laadittu, siirretty ja vastaanotettu rakenteisessa sähköisessä muodossa, joka mahdollistaa sen automaattisen ja sähköisen käsittelyn". Se kattaa vain automatisointiin sopivat rakenteiset laskut. Direktiivissä asetetaan myös vaatimuksia sähköisen laskutuksen eurooppalaiselle standardille, kuten teknologianeutraalius, yhteensopivuus kansainvälisten standardien kanssa, soveltuvuus yritysten välisiin liiketoimiin ja pk-yritysten tarpeiden tukeminen, johdonmukaisuus direktiivin 2006/112/EY[25] asiaankuuluvien säännösten kanssa jne.

Lisäksi direktiivillä edistettiin teknisen monimutkaisuuden vähentämistä edelleen puuttumalla yhteentoimivuuteen semantiikan ja syntaksien tasolla eurooppalaisen standardin avulla. Tämä pätee erityisesti julkisiin hankintoihin, joissa toimittajilla on mahdollisuus käyttää samaa standardia sähköisessä laskutuksessa kaikissa julkisia hankintoja koskevissa menettelyissään EU:n julkisten hankintojen soveltamisalalla omassa maassaan ja ennen kaikkea kaikissa muissa EU-maissa.

Tätä arviointia koskevassa sidosryhmien kohdennetussa kuulemisessa kyselyyn vastanneista pk-yrityksistä suurin osa (66 prosenttia) pitää sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia keinona yksinkertaistaa merkittävästi EU:n sisäistä kauppaa. Suomessa teknistä monimutkaisuutta tasoittavat automaation paraneminen sekä tietojen laadun paraneminen kansallisen sähköisen laskutusmuodon korvanneen sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin ansiosta. Teknisen monimutkaisuuden osalta 41 prosentilla kyselyyn vastanneista pk-yrityksistä on kuitenkin edelleen teknisiä haasteita sähköisen laskutuksen käytössä, kun taas muut ilmoittavat, etteivät ne kohtaa haasteita. Näihin haasteisiin kuuluvat seuraavat: useiden sähköisten laskutusmuotojen tukeminen, arkistointi tilintarkastusta varten, integrointi palveluntarjoajien kanssa, tietoturvaan ja yksityisyyteen liittyvät huolenaiheet, yhteentoimivuus kauppakumppaneiden kanssa, infrastruktuuri ja yhteenliitettävyys.

Direktiivissä keskityttiin yhteentoimivuuteen liittyvien kysymysten käsittelyyn ja eurooppalaisen standardin mukaisen sähköisen laskutuksen laajan käytön edellytysten tarjoamiseen, mutta siinä ei edellytetty, että toimittajat käyttäisivät sitä. Näin ollen yritysten on tuettava useita sähköisen laskutuksen muotoja jäsenvaltioissa, joissa vaaditaan kansallista standardia B2G-liiketoimissa, samalla kun muita muotoja käytetään B2B-liiketoimissa. Julkinen sektori toimii pääasiallisesti suurena ostajana ja asettaa vaatimuksia toimittajille.

Talouden toimijoiden toimintakustannusten alentamista koskevan erityistavoitteen osalta arvioinnissa todettiin, että tavoitteen saavuttaminen riippuu pääasiassa sähköisen laskutuksen käyttöönotosta ja sen laajamittaisesta omaksumisesta kahden tekijän osalta. Ensimmäinen tekijä on sähköisten laskutuspalvelujen hinnoittelu ja toinen on verkostovaikutukset eli mahdollisuus hyödyntää näitä palveluja kaikkien liikekumppaneiden kanssa ja monia muita sähköisen laskutuksen sovelluksia varten. Yhtäältä yritysten on yleensä hankittava sähköisiä

[24] SWD(2024)39.
[25] Neuvoston direktiivi 2006/112/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2006, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä (EUVL L 347, 11.12.2006).

laskutuspalveluja tai -ohjelmistoja, ja sähköisten laskutuspalvelujen hinnat ovat edelleen suhteellisen korkeat. Pk-yrityksiin kohdistuvien kuulemistoimien tulokset osoittavat, että hinnoittelu kutakin sähköistä laskutapahtumaa kohti vaihtelee 0,05 eurosta (kun pakettiin kuului 2 500 euron perustamismaksu) 0,30 euroon (kun pakettiin kuului 550 euron vuosimaksu). On kuitenkin huomattava, että hinnoittelumalleissa tai pk-yrityksissä on huomattavia eroja, erityisesti niissä yrityksissä, joissa laskutuksen mallit ovat hyvin vähäisiä – joissakin poikkeustapauksissa hinta voi olla jopa 10 euroa sähköistä laskua kohti. Talouden toimijoiden toimintakustannukset riippuvat kustannustehokkaiden ratkaisujen ja palvelujen saatavuudesta. Näihin vaikuttavat sähköisen laskutuksen liiketapahtumien määrä, tuetut muodot, tiedonsiirtoprotokollat ja niiden maiden määrä, joissa yritykset toimivat erikoistuneena tukena. Näitä vaaditaan jokaisessa jäsenvaltiossa, joka on määritellyt tietyt muodot ja vaatimukset.

Toisaalta pk-yritysten kyselytutkimus paljasti, että vaikka ne hankkisivat kyseisen ohjelmiston/palvelun, yritys hyötyy investoinnistaan täysimääräisesti, kun se pystyy hyötymään verkostovaikutuksista ja käyttämään sähköistä laskutusta kaikkien liikekumppaniensa kanssa, ja näin ei vielä ole. Lisäksi yritykset huomauttivat, että ne maksimoisivat etunsa myös raportointivelvoitteiden yksinkertaistamisen tai virtaviivaistamisen osalta, jos ne voisivat käyttää sähköistä laskutusta myös muihin sovelluksiin, kuten nykyisillä ViDA-lainsäädäntöehdotuksilla käyttöön otettuun alv-raportointiin, tai hallinnollisten velvoitteidensa täyttöön, esimerkiksi tulli-ilmoitusten ja kestävyyden raportoinnin osalta, ja muiden prosessien, kuten sähköisten tilausten ja lähetysneuvonnan, integrointiin.

Sähköisen laskutuksen laajamittainen käyttöönotto mahdollistaisi sekä sähköisten laskutuspalvelujen maksujen alentamisen luomalla kilpailua kunkin jäsenvaltion lukuisten palvelun- ja ratkaisuntarjoajien välille että maksimoisi sähköisen laskutuksen oletusarvoisesta käytöstä ja muista sovelluksista saatavat edut.

Toiminnallisena tavoitteena oli luoda edellytykset sähköisen laskutuksen teknisten ratkaisujen syntymiselle julkisissa hankinnoissa. Tämä saavutettiin kahdella tavalla. Ensinnäkin direktiivissä luotiin edellytykset suoraan asettamalla velvoite viranomaisille, jotka joko loivat järjestelmiä tai mukauttivat järjestelmiään voidakseen hyväksyä eurooppalaisen standardin ja jotka varustautuivat näin valmiuksilla yhteentoimivaan sähköiseen laskutukseen. Myönteisestä vaikutuksesta huolimatta haasteita on edelleen. Eurooppalaisen standardin erilainen täytäntöönpano kansallisissa sähköisissä laskutusalustoissa on johtanut yhteensopivuusongelmiin, joita pahentaa yhteentoimivuuden puute tiedonsiirtotasolla. Joissakin jäsenvaltioissa on edelleen suuri haaste, joka liittyy useamman kuin yhden kansallisen sähköisen laskutuksen alustan (B2G-alustan ja B2B-alustan) käyttöön valtionhallinnon vaatimuksesta. Teknisen kehityksen seuraaminen ja sähköisen laskutuksen käyttöönotto EU:n tasolla aiheuttaa myös haasteita, jotka johtuvat menettelyjen ja vaatimusten heterogeenisyydestä EU:n jäsenvaltioissa ja siitä, ettei jäsenvaltioille ole asetettu seurantaa koskevaa velvoitetta.

Toiseksi direktiivi on sen hyväksymisen jälkeen helpottanut ja vauhdittanut PEPPOLin käyttöä teknisenä yhteentoimivana ratkaisuna ja verkostona EU-maiden välisessä sähköisessä laskutuksessa. PEPPOLia käytetään 23 jäsenvaltiossa, joissa on yhteiset eritelmät, oikeudelliset sopimukset ja hallintomalli.

Kun tarkastellaan direktiivin vaikutusta sidosryhmiin, vaikuttaa siltä, että eri sidosryhmille aiheutui erityyppisiä kustannuksia; kansallisia viranomaisia, talouden toimijoita, mukaan luettuna palvelun- ja ratkaisuntarjoajat, pk-yrityksiä tai suuria yrityksiä on käsitelty erikseen.

Havaintojen luotettavuus riippuu kuitenkin tietojen rajallisesta saatavuudesta. Direktiivin tehokkuutta koskevassa analyysissä esitettiin useita tietojen saatavuuden puutteeseen liittyviä rajoituksia. Koska jäsenvaltiot eivät ole velvollisia raportoimaan sähköisen laskutuksen liiketoimista, vain harvat kansalliset viranomaiset toimittivat yksityiskohtaisia tietoja ja vielä harvemmat rajatylittävällä tasolla. Arviointi perustuu siis ensisijaisesti sidosryhmien ilmoittamiin tietoihin ja kansallisten viranomaisten portaaleissa julkaistuihin tietoihin.

Viranomaisten tehokkuuden osalta kustannusten ja hyötyjen analyysista ilmenee merkittävästi vaihtelevia tilanteita jäsenvaltioittain. Hyötyjä ovat muun muassa toiminnan tehokkuus, avoimuuden parantaminen ja ympäristöhyödyt. Prosessin automaatio nähdään tärkeimpänä osatekijänä, jota seuraavat yhteisen standardin käyttö, nopeampi käsittely ja vähentynyt monimutkaisuus.

Ne kustannukset, jotka liittyvät sen velvoitteen toteuttamiseen, joka hankintaviranomaisilla direktiivin mukaan on vastaanottaa ja käsitellä eurooppalaisen standardin mukaisia sähköisiä laskuja, riippuvat suurelta osin julkisen sektorin tietotekniikan edistyksen tasosta. Mitä digitaalisesti edistyneempi julkinen sektori on, sitä matalammat ovat kustannukset, kuten käy ilmi kansallisten viranomaisten kohdennetusta kuulemisesta. Eurooppalaisen standardin täytäntöönpanoon liittyvät kustannukset vaihtelevat kansallisista standardeista tai teknisistä eritelmistä riippuen sekä sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin yhteentoimivuuden varmistamista koskevan vaatimuksen mukaan, mutta suurimmat kustannukset liittyvät kansallisen sähköisen laskutusinfrastruktuurin perustamiseen ja ylläpitoon.

Direktiivistä johtuvien velvoitteidensa täyttämiseksi joidenkin jäsenvaltioiden oli luotava julkisten hankintojen sähköistä laskutusta varten uusia järjestelmiä sekä joissakin tapauksissa kansallisia keskusjärjestelmiä varmistaen, että täytäntöönpano katetaan kaikilta osin keskustasolla. Samalla ne rakensivat järjestelmänsä tukeakseen eurooppalaista standardia. Muiden jäsenvaltioiden, joiden tietotekniikan edistyneisyyden aste oli korkeampi tai joilla oli käytössään sähköinen laskutusjärjestelmä, oli muutettava järjestelmäänsä/järjestelmiään varmistaakseen, että ne pystyvät hyväksymään eurooppalaisten standardien mukaiset sähköiset laskut. Tämä tapahtui joko keskustason järjestelmissä tai hajautetuissa järjestelyissä; kaikkia julkisia hankintoja koskevia sähköisiä laskutusratkaisuja oli mukautettava.

Kustannukset eurooppalaisen standardin kanssa yhdenmukaistamisesta vaihtelivat sen mukaan, oliko kansallinen standardi jo olemassa, koska kansallista standardia oli mukautettava eurooppalaisen standardin noudattamiseksi. Yhdeksälle jäsenvaltiolle aiheutui kustannuksia niiden varmistaessa, että olemassa olevat kansalliset mallit ovat eurooppalaisen standardin mukaisia, ja kolme jäsenvaltiota (Ruotsi, Suomi ja Viro) päättivät korvata perinteiset mallinsa kokonaan eurooppalaisella standardilla. Kustannukset, jotka liittyvät sen varmistamiseen, että kansallinen malli on eurooppalaisen standardin mukainen, vaihtelevat jäsenvaltioittain Suomen 250 000 eurosta Puolan noin 1,5 miljoonaan euroon ja Italian 2,5 miljoonaan euroon (rahoitetaan jossain määrin kaikissa tapauksissa Verkkojen Eurooppa -välineen televiestinnän sähköistä laskutusta koskevista hankkeista).

Kuten edellä mainittiin, merkittävimmät kustannukset liittyvät kansallisen sähköisen laskutusinfrastruktuurin perustamiseen ja ylläpitoon. Kustannukset liittyvät pääasiassa ohjelmisto- ja laitteistokustannuksiin, testauskustannuksiin, koulutuskustannuksiin ja hallinnollisiin kustannuksiin, joita ovat muun muassa seuraavat: oikeudellinen analyysi ja ratkaisuanalyysi, mainonta, käyttöoppaat, tuki, turvallisuus ja tilintarkastus.

Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitus EU:n hallinnoiman avustusmekanismin kautta antoi

jäsenvaltioille mahdollisuuden kattaa niiden kustannukset osittain. Verkkojen Eurooppa -välineen televiestintäohjelman 2015–2020 aikana 24 jäsenvaltiota sai 28,9 miljoonan euron budjetin yli 40 hankkeelle. Näillä hankkeilla tuettiin keskusjärjestelmän luomista tai mukauttamista eurooppalaiseen standardiin.

Talouden toimijoita koskevan tehokkuusanalyysin osalta pk-yrityksiin kohdistuvien kuulemistoimien tulokset osoittavat, että kustannukset vaihtelevat riippuen valitusta sähköisen laskun palvelupaketista ja käsiteltävien sähköisten laskujen määrästä: kyselytutkimukseen osallistuneista pk-yrityksistä 97 prosenttia on ostanut sähköisiä laskupaketteja kiintein vuosikustannuksin, kun taas kolme prosenttia pk-yrityksistä on ostanut sähköisiä laskupaketteja kiintein kustannuksin ja muuttuvin maksuin, jotka riippuvat liiketapahtumien määristä. Yritysten osalta mitä pienempi laskujen määrä on, sitä suuremmat ovat kustannukset.

Useimmissa tarkastelluissa jäsenvaltioissa on saatavilla maksuttomia paketteja pk-yrityksille, joilla on sähköisen laskutuksen perustoiminnot. Yhdeksän jäsenvaltiota tarjoaa maksuttoman keskusjärjestelmän sähköisten laskujen lähettämiseksi suoraan julkisille elimille.

Kohdennettuun kuulemiseen vastanneen SMEUnitedin mukaan pk-yrityksillä on kuitenkin vaikeuksia, jotka liittyvät luontaisesti niiden kokoon ja asiantuntemuksen puutteeseen. Siksi nämä sidosryhmät vetoavat siihen, että sähköisen laskutuksen velvoitteen käyttöönoton on oltava asteittaista, jotta velvoitteet voidaan täyttää parhaissa mahdollisissa olosuhteissa. Koska sähköisen laskutuksen katsotaan olevan melko kallista pk-yrityksille, ne tarvitsevat aikaa kirjanpitojärjestelmänsä mukauttamiseen.

Direktiivin arvioinnin tukena olevassa kohdennetussa sidosryhmäkuulemisessa kyselytutkimukseen vastanneet monikansalliset yritykset ilmoittivat, että sähköisen laskutuksen käyttöönotosta EU:n eri jäsenvaltioissa aiheutui huomattavan suuria perustamiskustannuksia sekä B2G:lle että B2B:lle. Nämä kustannukset liittyvät tarpeeseen käyttää eri palveluntarjoajia erityisten kansallisten vaatimusten kattamiseksi. Toistuvat kustannukset vaihtelevat huomattavasti.

Laskutusprosessin automatisoinnista saatavien määrällisten etujen arvioidaan olevan noin 5,28 euroa laadittua sähköistä laskua kohti ja 8,4 euroa vastaanotettua sähköistä laskua kohti, kun otetaan huomioon 46 euron työvoimakustannukset tunnissa.[26] Lisäksi suurempia säästöjä saavutetaan, kun automatisoidaan koko prosessi tilauksesta maksuun, mukaan lukien tilaukset, kuljetusasiakirjat, laskut ja maksuilmoitukset. Näiden prosessien automatisointi mahdollistaa johdonmukaisen sähköisten asiakirjojen vaihdon ja automaattisen täsmäyttämisen, mikä johtaa hyötyihin, joiden arvioidaan olevan 25–65 euroa tilauksesta maksuun johtavaa prosessia kohti.[27]

Johdonmukaisuus muiden EU:n politiikkojen kanssa ja EU:n tason lisäarvo

Sähköisen laskutuksen digitaalisten sisämarkkinoiden luomisen tukemiseksi direktiivin oli oltava johdonmukainen kaikkien muiden EU:n politiikkojen kanssa ja pääasiassa digitalisaatioon tähtäävien politiikkojen kanssa. Direktiivin johdonmukaisuutta on arvioitu kahdella päätasolla: sisäinen ja ulkoinen johdonmukaisuus. Sisäisessä johdonmukaisuudessa tarkastellaan, miten EU:n toimenpiteen eri osatekijät toimivat yhdessä, kun taas ulkoisessa johdonmukaisuuden analyysissa tarkastellaan direktiivin yhdenmukaisuutta muutamien EU:n

[26] Preparatory study on the effects of the Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement, Euroopan komissio, sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto, Ciciriello, C., Gray, E., Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2873/27631

[27] https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/polimi-da-fattura-elettronica-risparmi-per-3-miliardi/

poliittisten aloitteiden kanssa, jotka ovat lainsäädännöllisiä ja muita kuin lainsäädännöllisiä: vuoden 2014 julkisia hankintoja koskevat direktiivit[28], maksuviivästysdirektiivi[29] ja vuoden 2023 ehdotus asetukseksi nykyisen maksuviivästysdirektiivin kumoamisesta[30], vuoden 2022 Alv digiaikana (ViDA) -lainsäädäntöehdotukset, eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet (EIF)[31], Verkkojen Eurooppa -välineen (CEF) sähköinen laskutus ja sähköinen jakelupalvelu -rakenneosa[32] sekä komission poliittinen työ sähköisen laskutuksen globaalin ulottuvuuden ja EU-mallin edistämiseksi.

Sisäisen johdonmukaisuuden osalta direktiivi on johdonmukainen sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia koskevan myöhemmän työn kanssa, koska kaikki direktiivin vaatimukset on täytetty. Ensinnäkin direktiivissä vaadittiin eurooppalaisen standardin laatimista sähköisen laskun ydinelementtien semanttista tietomallia varten ja lueteltiin siihen sisällytettävät pakolliset elementit. Toiseksi siinä edellytettiin rajallista määrää syntakseja. CEN yksilöi vain kaksi syntaksia, jotka julkaistiin vuonna 2017 yhdessä standardin kanssa. Lisäksi yhdessä eurooppalaisen standardin kanssa luotiin ei-sitovat ohjeet sähköisen laskutuksen tiedonsiirtoa varten yhteentoimivuuden lisäämiseksi. Nämä vaatimukset on otettu onnistuneesti huomioon CEN:n tuotoksissa, mikä vahvistaa johdonmukaisuuden lainsäädäntötavoitteiden ja standardien laatimisen välillä. Lisäksi varmistetaan yhdenmukaisuus standardointityön kanssa, jota CEN TC434 toteuttaa sähköisen kuitin osalta. Mitä tulee Euroopan sidosryhmien yhteisen sähköistä laskutusta käsittelevän EU:n sidosryhmäfoorumin (EMSFEI) perustamiseen ja työhön, jota sen on tehnyt EU:n sähköistä laskutusta koskevan toimintapoliittisen työn tukemiseksi vuosina 2014–2020, kaikki EMSFEIn tuotokset täydensivät ja tukivat eurooppalaisen standardin täytäntöönpanoa ja puuttuivat mahdollisiin yhteentoimivuutta koskeviin haasteisiin.

Ulkoisen johdonmukaisuuden osalta direktiivi vastaa hyvin EU:n erilaisia politiikkoja, joilla edistetään julkisten hankintojen ja niihin liittyvien toimien digitalisointia. Direktiivi on yhdenmukainen vuoden 2014 julkisia hankintoja koskevien direktiivien kanssa, ja se on erottamaton osa lainsäädäntöpakettia, joka pyrkii samaan tavoitteeseen digitalisoida julkishallinto yhdenmukaisella tavalla, ja se on myös yhdenmukainen julkisten hankintojen standardointitavoitteiden kanssa.

Direktiivin ja komission vuoden 2022 Alv digiaikana (ViDA) -lainsäädäntöehdotusten[33] välillä on vahva yhteys sähköisen laskutuksen roolin osalta. Ehdotuksella pyritään nykyaikaistamaan EU:n alv-järjestelmää, vastaamaan alustatalouteen liittyviin haasteisiin sekä ottamaan käyttöön yhteinen alv-rekisteröinti, jotta vältetään moninkertaiset rekisteröinnit EU:ssa. Lisäksi sillä pannaan täytäntöön EU:n rajatylittävien liiketoimien alv-raportointijärjestelmä, joka perustuu sähköiseen laskutukseen ja sähköisen laskutuksen eurooppalaiseen standardiin. Samalla siinä

[28] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/81/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta.
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, käyttöoikeussopimusten tekemisestä ETA:n kannalta merkityksellinen teksti.
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta.
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta.
[29] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/7/EU, annettu 16 päivänä helmikuuta 2011, kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta (uudelleenlaadittu) (EUVL L 48, 23.2.2011, s. 1).
[30] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0533(01)
[31] https://ec.europa.eu/isa2/eif_en/
[32] https://joinup.ec.europa.eu/collection/digital-building-blocks/solution/edelivery/about
[33] COM/2022/701 final, Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäverosääntöjen mukauttamiseksi digiaikaan, 8.12.2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN

edellytetään, että jäsenvaltioiden, jotka haluavat ottaa käyttöön alv-raportointijärjestelmän kotimaisia liiketoimia varten, tulee perustaa myös se sähköiseen laskutukseen. Osana ehdotusta sähköisestä laskutuksesta on tarkoitus tulla oletuslaskutustapa tammikuuhun 2028 mennessä.

Direktiivin ja ViDAn välinen johdonmukaisuus varmistetaan tämänhetkisillä luonnoksilla lainsäädäntöehdotuksiksi, jotka voivat kuitenkin muuttua hyväksymisprosessin aikana. ViDA-ehdotukset tarjoavat mahdollisuuden varmistaa, että alv-lainsäädännössä ja direktiivissä noudatetaan EU:n määritelmää sähköisestä laskutuksesta. ViDAn uusi määritelmä sähköisestä laskutuksesta on yhdenmukainen direktiivin määritelmän kanssa. Tällä yhdenmukaistamisella varmistetaan johdonmukaisuus EU:n eri politiikoissa ja helpotetaan sähköisen laskutuksen aloitteiden sujuvaa täytäntöönpanoa EU:ssa.

Lisäksi direktiivissä keskitytään erityisesti B2G:n sähköiseen laskutukseen ja yhdenmukaistetaan sen nykyiset pääpiirteet ViDA-ehdotuksen kanssa, joka koskee B2B:n sähköistä laskutusta. ViDA-ehdotukset täydentävät viime kädessä sähköistä laskutusta koskevaa direktiiviä erityisesti varmistamalla rajatylittävän sähköisen laskutuksen yhdenmukaistamisen ja yhteentoimivuuden B2G- ja B2B-liiketoimissa, mikä mahdollistaa hallinnollisen rasituksen vähentämisen ja edistää lähentymistä sähköisen laskutuksen eurooppalaiseen standardiin pyrittäessä, kuten myös vuoden 2023 tieto- ja viestintätekniikan standardoinnin jatkuvasti päivitettävässä suunnitelmassa[34] korostetaan.

Sähköisen laskutuksen ja direktiivin täytäntöönpano on yhdenmukainen tarkistetun maksuviivästysdirektiivin ja vuoden 2023 nykyisen maksuviivästysdirektiivin kumoamista koskevan asetusehdotuksen kanssa, koska siinä automatisoidaan sähköisten laskujen hyväksymisprosessi, yksinkertaistetaan maksumenettelyjä ja varmistetaan oikea-aikaiset maksut.

Eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden (EIF) osalta sähköistä laskutusta koskevassa direktiivissä käsitellään tehokkaasti yhteentoimivuutta sekä semantiikan että syntaksien tasolla, kuten EIF edellyttää. Siinä ei kuitenkaan ole käsitelty kaikkia neljää yhteentoimivuuden tasoa, kuten tiedonsiirtoa ja hallinnointia, jotka olisivat entisestään edistäneet yhteentoimivuutta.

Sähköinen jakelupalvelu -rakenneosa kehitettiin rinnakkain ja yhdenmukaisesti Verkkojen Eurooppa -välineeseen kuuluvan sähköinen laskutus -rakenneosan palvelupaketin kanssa. Sähköinen laskutus -rakenneosa tarjosi keskeiset välineet, joilla helpotettiin ja validoitiin sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin vaatimustenmukaista käyttöönottoa tietotekniikkajärjestelmissä ja -palveluissa, kun taas sähköinen jakelupalvelu -rakenneosa tarjosi teknisiä eritelmiä ja standardeja, asennettavia ohjelmistoja sekä liitännäispalveluja sähköisten laskujen vaihtoon tarkoitetun solmujen verkoston sekä muun turvallisen digitaalisen tietojenvaihdon luomiseksi. Osassa sähköisen laskutuksen ratkaisuista käytettiin sähköistä jakelupalvelua tiedonsiirtomenetelmänä.

Lisäksi komission kansainvälisten kumppaniensa kanssa toteuttamat tämänhetkiset toimet ovat johdonmukaisia direktiivin kanssa sekä virallisissa neuvotteluissa että kahdenvälisissä vuoropuheluissa. EU-malli PINT (PEPPOL-pohjainen) on otettu käyttöön useissa EU:n ulkopuolisissa maissa, kuten Australiassa, Japanissa, Malesiassa, Uudessa-Seelannissa ja Singaporessa. Yhdysvaltain osalta sähköisten laskujen vaihtokehykset ovat EU:ssa ja Yhdysvalloissa huomattavan yhteensopivia. Yhdysvalloissa sähköisen laskun mallina hyödynnettiin tarkoituksellisesti eurooppalaista standardia, jotta varmistettaisiin suuri

[34] e-Invoicing (RP2023) | Joinup (europa.eu).

yhdenmukaisuus yhteentoimivuuden tukemiseksi täyttäen samalla yhdysvaltalaisten yritysten markkinavaatimukset. Vastaavasti Taiwan ja EU käynnistivät sähköisen laskutuksen sääntelyä koskevan vuoropuhelun heinäkuussa 2023.

Lopuksi direktiivissä yhdenmukaistetaan yleinen eurooppalainen standardointipolitiikka tukemalla komission rahoittaman sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin kehittämistä ja ylläpitämistä.

EU:n lisäarvon osalta EU:n jäsenvaltiot ovat laajasti yksimielisiä siitä, että direktiivi on parantanut sisämarkkinoiden toimintaa sen jälkeen, kun se hyväksyttiin vuonna 2014.

Kansallisten viranomaisten näkökulmasta EU:n tärkein panos on rajatylittävien julkisten hankintojen esteiden vähentäminen rajoittamalla erilaisten kansallisten sähköisten laskutuksen standardien syntymistä. Direktiivissä edellytettiin, että julkishallinnot kaikkialla Euroopan unionissa ottavat vastaan ja käsittelevät EU:n julkisia hankintoja koskevien direktiivien mukaisten sopimusten nojalla laadittuja sähköisiä laskuja edellyttäen, että ne ovat sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin mukaisia. Tämä direktiiviin perustuva toiminta on paitsi estänyt sisämarkkinoiden pirstoutumisen myös edistänyt EU:n laajuista sähköisen laskutuksen yhteentoimivuutta.

Sen lisäksi, että direktiivillä on ollut välittömiä vaikutuksia julkisten hankintojen kannalta, se on ollut ratkaisevassa asemassa edistettäessä sähköisen laskutuksen ratkaisujen ja järjestelyjen yhdenmukaistamista yritysten välillä. Luomalla yhteisen perustan sähköisen laskutuksen standardeille ja käytännöille EU:ssa direktiivi on edistänyt B2B-kehitystä, jossa EU:n standardia käytetään uudelleen ViDA-ehdotusten mukaisesti. Tätä varten sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia on tarkoitus kehittää niin, että se kattaa kaikki käyttötapaukset ja palvelee yksittäisten sektorien tarpeita. CEN:n teknisen komitean TC434 tehtävänä on varmistaa, että eurooppalainen standardi on tarkoituksenmukainen vuoden 2024 loppuun mennessä.

Lisäksi direktiivin katsotaan tuottaneen kansainvälistä lisäarvoa edistämällä globaalia yhteentoimivuutta. Esimerkkinä tästä on PEPPOL-yhteentoimivuuskehyksen hyväksyminen EU:n ulkopuolella, myös Australian, Japanin, Malesian, Uuden-Seelannin ja Singaporen kaltaisissa maissa, mikä laajentaa direktiivin myönteisiä vaikutuksia entisestään.

PÄÄTELMÄT

Direktiivin myötä saatiin aikaan merkittäviä saavutuksia toisistaan poikkeavista kansallisista sähköisen laskutuksen säännöistä ja standardeista johtuvien markkinoille pääsyn ja kaupan esteiden poistamisessa.

Tästä syystä direktiivin vaikutus arvioitiin myönteiseksi ottaen huomioon sen vaikutukset rajatylittävään yhteentoimivuuteen ja sähköisen laskutuksen käyttöönottoon julkisissa hankinnoissa. Direktiivin suurin odotettu vaikutus – yhteentoimivuus – parani, koska kaikkien julkisten ostajien on hyväksyttävä sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin mukaiset sähköiset laskut. Tämä puolestaan johti toiseen odotettuun vaikutukseen eli sähköisen laskutuksen käyttöönoton lisääntymiseen.

EU:n toimenpiteellä julkisten hankintojen sähköiseen laskutukseen tuettiin teknisten vaatimusten ja standardien yhdenmukaistamista ja yhteentoimivuutta sekä estettiin sisämarkkinoiden pirstoutuminen entisestään. Yhteentoimivuus on saavutettu semantiikan ja

syntaksien tasoilla luomalla sähköisen laskutuksen eurooppalainen standardi. Direktiivin täytäntöönpano jäsenvaltioissa osoitti kuitenkin, että yhteentoimivuuden käsitteleminen tiedonsiirron tasolla on ratkaiseva tekijä täydellisen yhteentoimivuuden kannalta.

Sähköisen laskutuksen käyttöönoton lisääntyminen Euroopassa oli direktiivin toinen odotettu vaikutus. Sähköisen laskutuksen käyttöönoton odotettiin lisääntyvän huomattavasti, koska eurooppalainen standardi on saatavilla ja koska viranomaisilla on velvoite hyväksyä vaatimustenmukaiset sähköiset laskut, mutta tämä kuitenkin riippuu liiketoimintapäätöksistä. Julkisten hankintojen osalta havainnot osoittivat, että sähköisen laskutuksen täysimääräinen käyttöönotto on saavutettu (tai tullaan saavuttamaan) vain niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat vaatineet B2G:n sähköistä laskutusta toimittajilleen, tai jäsenvaltioissa, jotka ovat digitaalisesti edistyneitä. Sähköisen laskutuksen käyttöönotto on yleisesti ottaen lisääntynyt, mutta suurimmassa osassa liiketoimista sitä ei vielä käytetä.

Kaiken kaikkiaan sähköistä laskutusta koskeva direktiivi on tuonut merkittävää arvoa EU:n tasolla, mutta haasteita on edelleen. Siksi tarvitaan lisätoimia sähköisen laskutuksen käyttöönoton edistämiseksi EU:ssa ja yhteentoimivuuden lisäämiseksi.