Stanovisko Výboru regionů – Směrnice o elektronické fakturaci a sdělení o komplexním elektronickém zadávání veřejných zakázek

(2014/C 114/13)

I. **POLITICKÁ DOPORUČENÍ**

VÝBOR REGIONŮ

Obecné připomínky ke směrnici

1. konstatuje, že Komise ve svém návrhu směrnice o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek navrhuje, aby Evropský výbor pro normalizaci (CEN) vypracoval novou evropskou normu elektronické fakturace a aby členské státy zajistily, aby veřejní zadavatelé a zadavatelé neodmítali přijímání elektronických faktur odpovídajících této normě, a aby byly tyto normy uvedeny v účinnost do 48 měsíců po vstupu směrnice v platnost. Výbor však navrhuje, aby byly tyto normy uvedeny v účinnost 30 měsíců po zveřejnění evropské normy v souladu s čl. 3 odst. 2 směrnice;

2. domnívá se, že návrh je třeba považovat za prostředek k přechodu na elektronickou veřejnou správu. Uznávané výhody elektronické fakturace přiměly řadu členských států k vznesení požadavku, aby v rámci celého veřejného sektoru nebo jeho části bylo při zadávání veřejných zakázek povinné zasílat elektronické faktury. Tyto iniciativy nicméně často vycházejí z vnitrostátních norem, které nejsou interoperabilní;

3. upozorňuje na skutečnost, že v posledních několika letech se několik subjektů vyslovilo pro přijetí opatření na evropské úrovni s cílem stimulovat elektronickou fakturaci a navrhlo dokonce, aby elektronická fakturace byla povinná. Mj. Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 20. dubna 2012 poukázal na roztříštěnost trhu způsobenou různými vnitrostátními pravidly pro elektronickou fakturaci a na to, že jsou zapotřebí interoperabilní řešení elektronických faktur na základě společných právních požadavků a technických norem;

4. poukazuje na to, že již v minulosti ([1]) uvítal elektronickou výměnu informací a používání elektronických prostředků při zadávání různých zakázek, přestože je k tomu nezbytné poskytnout přiměřenou lhůtu na přípravu, neboť podmínky se velmi liší, zejména co se týče malých podniků;

5. zdůrazňuje, že je správné, aby i fakturace jakožto závěrečná fáze procesu zadávání veřejných zakázek mohla být prováděna elektronicky, a bylo tak možné dosáhnout vyšší účinnosti a nižších administrativních nákladů;

6. považuje návrh směrnice za způsob, jak vytvořit lepší podmínky pro interoperabilitu a zajistit lepší fungování vnitřního trhu. Pro veřejné zadavatele, zadavatele a jejich dodavatele to bude znamenat usnadnění a omezení nákladů. Přitom je třeba konstatovat, že přeshraniční obchod má v současnosti malý rozsah a z tohoto pohledu hrozí, že by tato směrnice měla nepřiměřeně vysoké ekonomické důsledky;

7. poukazuje na to, že návrh směrnice Komisi zmocňuje k tomu, aby příslušnou evropskou normalizační organizaci pověřila vypracováním sémantického datového modelu základní elektronické faktury. Podstatná část obsahu je tudíž delegována na orgán, který není zákonodárný. Teprve na základě zatím neexistujícího konkrétního obsahu normy, jež má být vypracována, bude možné komplexně zhodnotit proveditelnost, potřebu úprav a související náklady. Zatím tedy není ani možné posoudit, zda je návrh v souladu se zásadou proporcionality;

([1]) Výbor regionů se již v minulosti vyjádřil k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (COM(2011) 895 final) a k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek (COM(2011) 896 final).

8. vítá, že veřejní zadavatelé a zadavatelé budou moci i poté, co bude na úrovni EU vypracována společná norma, přijímat faktury i v jiném standardním formátu či dokonce v papírové formě, nestanoví-li vnitrostátní právní předpisy jinak. Veřejným zadavatelům, zadavatelům i jejich dodavatelům, kteří v současnosti využívají jiné normy, to poskytne flexibilitu. Požadavek, aby veřejní zadavatelé a zadavatelé, kteří již zavedli elektronickou fakturaci vyžadující určité normy, přešli na novou společnou normu, by způsobil náklady nejen jim, ale i jejich dodavatelům. V souladu s tím, co se uvádí v návrhu směrnice, má tedy Výbor regionů za to, že by mělo být možné využívat nynější formáty zároveň a že by se mělo následně přejít ke stále častějšímu uplatňování společné evropské normy. Až bude vypracován společný sémantický datový model, bude snazší i konverze mezi různými technickými formáty. Co se týče obsahu faktur nad rámec hlavních údajů, jejichž uvádění na fakturách může být vyžadováno vnitrostátními předpisy, bude v určitých odvětvích atp. pravděpodobně možné faktury s takovým obsahem vydat ve stávajících formátech, které těmto zvláštním potřebám obvykle vyhovují;

9. současně však poukazuje na to, že je důležité, aby evropská norma, jejíž vypracování se navrhuje, neomezovala ani veřejné zadavatele a zadavatele, ani jejich dodavatele, ani jim nekomplikovala činnost. Upozorňuje na to, že by bylo velmi nákladné, kdyby veřejní zadavatelé a zadavatelé museli být schopni přijímat elektronické faktury ve všech technických formátech vyhovujících sémantickému datovému modelu;

10. navrhuje proto, aby byl návrh směrnice v části týkající se požadavků kladených na veřejné zadavatele a zadavatele vyjasněn. Vyjasnění by mělo jít tím směrem, že budou muset přijímat pouze omezený počet technických formátů, a ne všechny možné vnitrostátní a vlastnické formáty, které existují. Veřejní zadavatelé by naopak neměli mít možnost odmítnout přijímání elektronických faktur odpovídajících evropské normě pro sémantický datový model a technickým formátům vycházejícím z mezinárodní normy vypracované jedním z normalizačních organizací uznaných v právních předpisech EU (např. CEN, ISO, UN/CEFACT a OASIS). Směrnici lze proto považovat za harmonizaci mezinárodních norem, v nichž však bylo zajištěno, že základní obsah faktury zahrnuje evropské požadavky v souladu se společnými právními předpisy atp.;

11. domnívá se, že bude-li sémantický datový model, který má být vypracován, stavět na tom, co je v současnosti k dispozici v rámci mezinárodních normalizačních organizací, a bude-li navíc existovat omezení na určené technické formáty, zvýší se interoperabilita a zároveň poklesnou náklady. Komerční subjekty se tak při hledání vhodných řešení odpovídajících normě budou řídit jednotnými pravidly;

12. zdůrazňuje dále, že je nesmírně důležité, aby Komise zvážila prosazování elektronické fakturace i v rámci Dohody o veřejných zakázkách (GPA). To by mělo zaručit pravidla platná pro většinu členských zemí WTO, včetně všech členských států EU. To je dalším důvodem k tomu, aby byly mezinárodní normy brány za základ pro normu nařízenou Komisí. Dodržovat se tak bude nejenom evropská norma, ale mezinárodní norma, která bude odpovídat evropským požadavkům a potřebám a bude vycházet ze společných právních předpisů atp.;

13. rád by vyzdvihl i to, že je důležité zohlednit práci, která již byla v oblasti normalizace započata, zejména práci CEN týkající se určování požadavků na informace, které jsou součástí obchodních sdělení v oblasti zadávání veřejných zakázek, a postupu pro jejich výměnu mezi zúčastněnými stranami. Na této práci se již podílejí účastníci z několika členských států ([2]). Plánuje se, že výsledky této práce budou dále použity v projektech Komise, jako je e-SENS ([3]), a v rámci Open Peppo ([4]);

14. považuje za důležité, aby se při přípravě stávající platné normy nebo při jejím dalším rozvoji na základě toho, co již bylo započato, dbalo na to, aby byla norma snadno použitelná a aby byla testována, dříve než bude předložena k přijetí. Bylo by rovněž vhodné zavést určitou formu certifikace, aby faktury považované za odpovídající normě s ní byly skutečně v souladu. Zkušenosti z členských států, v nichž se vyžadují určité normy, ukazují, že určitá forma regulace je nutná, aby každý veřejný zadavatel a zadavatel nemusel sám zdůvodňovat, proč určitou elektronickou fakturu nemohl přijmout. Tento mechanismus by pravděpodobně mohly vytvořit uvedené uznávané mezinárodní normalizační organizace;

([2]) Viz www.cenbii.eu.

([3]) Viz www.esens.eu.

([4]) Viz www.peppol.eu.

15. dále by rád vyzdvihl skutečnost, že do přípravy normy musí být zapojeni zástupci místní a regionální úrovně a další orgány veřejné správy a instituce, jež jsou financovány ze státního rozpočtu;

16. upozorňuje na to, že jelikož se momentálně jedná o návrhu nového nařízení o ochraně údajů, je třeba zaručit, aby ustanovení tohoto nařízení podporovala využívání fungující elektronické fakturace;

17. zdůrazňuje, že podle pravidel elektronické fakturace obsažených ve směrnici 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty je podmínkou elektronické fakturace to, že příjemce fakturu přijme. V přesném souladu s tím, co je stanoveno v návrhu směrnice, je tuto podmínku při koncipování nynějších platných pravidel nutno zohlednit;

18. konstatuje, že většina veřejných zadavatelů a zadavatelů v současnosti nemůže elektronické faktury přijímat ani zpracovat. Proto se Výbor domnívá, že je nesmírně důležité mít k dispozici dostatek času, než směrnice vstoupí v platnost. Datum vstupu v platnost je navíc třeba přizpůsobit okamžiku, kdy začnou platit ostatní postupy elektronického zadávání zakázek, které předpokládá balíček o veřejných zakázkách. Výbor se domnívá, že vhodným okamžikem pro vstup v platnost by mohla být určitá lhůta, například 30 měsíců poté, co Komise normu zveřejní. To zaručí, že norma bude včas zapracována do softwaru a že veřejní zadavatelé a zadavatelé budou mít dostatek času opatřit si příslušné řešení, které bude normu podporovat. Výbor se také domnívá, že by členské státy měly veřejným zadavatelům poskytovat školení a podporu, aby ustanovení návrhu směrnice mohla být po vypršení dané lhůty provedena;

19. připomíná, že zavedení elektronické fakturace bude pro mnoho veřejných zadavatelů a zadavatelů znamenat nutnost opatřit si příslušné řešení v oblasti IT a obecně zvýšit znalosti v oblasti zpracování elektronických faktur. Úsilí, které musí jednotlivé členské státy vynaložit, by proto mělo zahrnovat podporu při pořizování řešení v oblasti IT pro přijímání elektronických faktur, například formou centrálně sjednané rámcové dohody, jíž budou veřejné orgány moci využít k subdodávkám, nebo pomoci při vypracování požadavků na vlastní zakázky na elektronickou fakturaci;

20. domnívá se, že kromě opatření na podporu vzdělávání atp. pro veřejné zadavatele a zadavatele je třeba usilovat o zvyšování kvalifikace i v podnicích, především v malých a středních podnicích;

21. vzhledem k tomu, že členské státy nemohou uspokojivě dosáhnout cíle vyřešit problém s interoperabilitou při přeshraničním zadávání veřejných zakázek samostatně a že návrh směrnice je vhodným nástrojem, domnívá se, že je návrh v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality;

22. zdůrazňuje, že VR zařadil elektronickou fakturaci při zadávání veřejných zakázek mezi pět priorit svého pracovního programu v oblasti subsidiarity na rok 2013 a uspořádal v této souvislosti konzultaci týkající se subsidiarity s partnery ze Sítě pro monitorování subsidiarity a Expertní skupiny pro subsidiaritu;

23. žádá Evropskou komisi, aby šla sama příkladem a zajistila přijímání elektronických faktur při zadávání zakázek v rámci podpůrných programů EU;

Obecné připomínky ke sdělení

24. vzhledem k tomu, že většina veřejných zadavatelů a zadavatelů v současnosti nezpracovává faktury elektronicky, vítá návrh Komise přijmout významná opatření uvedená v části 5.3, mezi něž patří to, že by členské státy měly vypracovat vnitrostátní strategie a podrobné akční plány pro komplexní elektronické zadávání veřejných zakázek;

25. upozorňuje na to, že i podniky musí zvýšit své možnosti v oblasti elektronické fakturace, v prvé řadě malé a střední podniky. Stejně tak jsou zřejmě v mnoha členských státech nutné investice do infrastruktury. Výbor proto považuje návrh Komise, aby členské státy zvážily možnost využít k financování školení (zejména pro malé a střední podniky) strukturální fondy s cílem posílit administrativní kapacity a vybudovat infrastrukturu, za jeden ze způsobů, jak tyto otázky řešit;

26. je přesvědčen, že problematika infrastruktury je důležitou součástí provádění elektronické fakturace, a proto se domnívá, že i návrh Komise uvedený v bodě 5.2.4, který spočívá ve financování a podpoře komplexního elektronického zadávání veřejných zakázek (včetně infrastruktury pro elektronickou fakturaci) prostřednictvím navrhovaného Nástroje pro propojení Evropy (CEF), je způsobem, jak podpořit dobře fungující infrastrukturu pro tato obchodní sdělení. Výbor regionů má za to, že je možná zapotřebí dalších investic do infrastruktury, neboť podmínky v jednotlivých členských státech jsou velmi odlišné;

27. považuje za účelný rovněž záměr Komise financovat projekty, které podporují rozvoj interoperabilních řešení (e-SENS);

28. domnívá se, že návrh Komise pokračovat v práci Evropského mnohostranného fóra pro elektronickou fakturaci je smysluplný, nicméně zároveň požaduje, aby Komise zaručila účast místní a regionální úrovně na tomto fóru.

II. **DOPORUČENÉ POZMĚŇOVACÍ NÁVRHY**

Pozměňovací návrh 1

COM(2013) 449 final

Bod odůvodnění 7

Text navržený Komisí	Pozměňovací návrh VR
Budoucí evropská norma pro sémantický datový model základní elektronické faktury by měla vycházet ze stávajících specifikací, zejména včetně těch, které vypracovaly evropské nebo mezinárodní organizace, jako jsou CEN (CWA 16356 a CWA 16562), ISO (finanční faktura založená na metodice ISO 20022) a UN/CEFACT (CII v. 2.0). Neměla by požadovat elektronický podpis. Tato evropská norma by měla vymezit sémantické datové prvky týkající se zejména komplementárních údajů o prodejci a kupujícím, identifikátorů procesu, atributů faktury, fakturačních položek, informací o dodání, údajů o platbě a platebních podmínek. Zároveň by měla být slučitelná se stávajícími normami provádění plateb, aby bylo možné platby automaticky zpracovávat.	Budoucí evropská norma pro sémantický datový model základní elektronické faktury by měla vycházet ze stávajících specifikací, zejména včetně těch, které vypracovaly evropské nebo mezinárodní organizace, jako jsou CEN ~~(CWA 16356 a CWA 16562)~~, ISO, ~~(finanční faktura založená na metodice ISO 20022) a~~ UN/CEFACT a OASIS ~~(CII v. 2.0)~~. Neměla by požadovat elektronický podpis. Tato evropská norma by měla vymezit sémantické datové prvky týkající se zejména komplementárních údajů o prodejci a kupujícím, identifikátorů procesu, atributů faktury, fakturačních položek, informací o dodání, údajů o platbě a platebních podmínek. Zároveň by měla být slučitelná se stávajícími normami provádění plateb, aby bylo možné platby automaticky zpracovávat.

Odůvodnění

V návrhu Komise jsou zmíněny jen určité specifikace. Normy pro fakturaci se čas od času mění a ne všechny uvedené normy již začaly platit. Chybí rovněž odkazy na mezinárodní normy, které se v současnosti uplatňují v řadě členských států. Proto je vhodnější uvést specifikace norem pro fakturaci, které vypracovaly evropské nebo mezinárodní organizace jako CEN, ISO, UN/CEFACT a OASIS. OASIS v návrhu Komise chybí, ale je uznávána jako organizace pro tzv. normy de facto, které v současnosti uplatňuje veřejný sektor ve většině členských států.

Pozměňovací návrh 2

Článek 4

Text navržený Komisí	Pozměňovací návrh VR
Elektronické faktury odpovídající evropské normě	***Elektronické faktury odpovídající evropské normě***
Členské státy zajistí, aby veřejní zadavatelé a zadavatelé neodmítali přijímání elektronických faktur odpovídajících evropské normě, na niž byl zveřejněn odkaz podle čl. 3 odst. 2.	Členské státy zajistí, aby veřejní zadavatelé a zadavatelé neodmítali přijímání elektronických faktur odpovídajících evropské normě, na niž byl zveřejněn odkaz podle čl. 3 odst. 2, a vycházejících z technických formátů vypracovaných jednou z normalizačních organizací uznaných v právních předpisech EU.

Odůvodnění

Pokud by veřejní zadavatelé a zadavatelé museli přijímat elektronické faktury ve všech technických formátech vyhovujících sémantickému datovému modelu, bylo by to velmi nákladné. Jedním ze způsobů, jak omezit počet formátů, je požadovat elektronické faktury odpovídající evropské normě pro sémantický datový model základní elektronické faktury a vycházející z technických formátů (syntaktických) vypracovaných jednou z normalizačních organizací uznaných v právních předpisech EU (např. CEN, UN/CEFACT, ISO a OASIS).

Pozměňovací návrh 3

Článek 6

Text navržený Komisí	Pozměňovací návrh VR
Provedení do vnitrostátního práva	***Provedení do vnitrostátního práva***
Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 48 měsíců po jejím vstupu v platnost. Neprodleně sdělí Komisi jejich znění.	Členské státy se budou aktivně zasazovat o to, aby veřejní zadavatelé a zadavatelé mohli přijímat elektronické faktury odpovídající evropské normě, na niž byl zveřejněn odkaz podle čl. 3 odst. 2 této směrnice, a technickým formátům vycházejícím z evropských a mezinárodních norem. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 30~~48~~ měsíců poté, co Komise zveřejní odkaz na evropskou normu podle č. 3 odst. 2 ~~jejím vstupu v platnost~~. Neprodleně sdělí Komisi jejich znění.
Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.	Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.
Členské státy sdělí Komisi znění hlavních ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice.	Členské státy sdělí Komisi znění hlavních ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice.

Odůvodnění

Je vhodnější propočítat okamžik provedení na základě určité lhůty po zveřejnění normy Komisí. To zaručí dostatek času k zavedení softwarových řešení a testování normy a umožní veřejným zadavatelům a zadavatelům opatřit si řešení vycházející z normy. Přiměřená lhůta by mohla být 30 měsíců poté, co Komise normu podle čl. 3 odst. 2 zveřejní. Dále je důležité, aby členské státy poskytly veřejným zadavatelům a zadavatelům nezbytnou podporu prostřednictvím zvyšování kvalifikace v oblasti elektronické fakturace a případně i v souvislosti se zajištěním příslušného řešení v oblasti IT pro přijímání a zpracování elektronických faktur. Opatření, která by za tímto účelem mohla být přijata, by mohla zahrnovat i poskytování školení pro podniky, zejména pro malé a střední podniky. Na základě navrhovaného znění se vytvoří lepší podmínky pro přijímání elektronických faktur v souladu s předepsanou normou a v navrhované lhůtě.

V Bruselu dne 28. listopadu 2013

předseda
Výboru regionů

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO