Regionsudvalgets udtalelse — Direktiv om elektronisk fakturering og ende-til-ende e-indkøb

(2014/C 114/13)

I. POLITISKE ANBEFALINGER

Generelle bemærkninger til direktivet

Regionsudvalget

1. konstaterer, at Kommissionen i sit forslag til direktiv om elektronisk fakturering i forbindelse med offentlige indkøb udtrykker ønske om, at Den Europæiske Standardiseringsorganisation, CEN, udarbejder en ny europæisk e-faktureringsstandard, og at medlemsstaterne sikrer, at de ordregivende myndigheder og ordregivende enheder ikke afviser at modtage elektroniske fakturaer, som er i overensstemmelse med denne standard. Kommissionen foreslår, at disse regler træder i kraft senest 48 måneder efter direktivets ikrafttræden. Regionsudvalget foreslår derimod, at de træder i kraft senest 30 måneder efter offentliggørelsen af den europæiske standard i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 2;

2. påpeger, at forslaget skal betragtes som et skridt i retning af en papirløs offentlig administration. De alment anerkendte fordele ved e-fakturering har medført krav fra en række EU-medlemsstater om, at der indsendes e-fakturaer i forbindelse med offentlige indkøb i hele eller dele af den offentlige sektor. Imidlertid er disse initiativer for det meste baseret på nationale standarder, som ikke er interoperable;

3. konstaterer, at en række aktører i de seneste år har opfordret til handling i europæisk regi for at fremme e-fakturering og ligefrem foreslået at gøre e-fakturering obligatorisk. Eksempelvis henviste Europa-Parlamentet i sin beslutning af 20. april 2012 til den markedsfragmentation, der skyldes nationale bestemmelser om elektronisk fakturering, og påpegede behovet for interoperable løsninger for elektronisk fakturering, der bygger på fælles retlige krav og tekniske standarder;

4. har tidligere ([1]) stillet sig positivt til elektronisk udveksling af information og anvendelse af elektroniske midler i forbindelse med forskellige indkøbsprocedurer, selv om det er nødvendigt at have rimelig tid til forberedelse på grund af de forskellige forudsætninger, især når der er tale om små virksomheder;

5. påpeger det rimelige i, at også faktureringen, som sidste led indkøbsprocessen, kan ske elektronisk for at opnå øget effektivitet og mindre bekostelig administration;

6. betragter direktivforslaget som et middel til at skabe bedre forudsætninger for interoperabilitet og et bedre fungerende indre marked. Det letter arbejdet for offentlige ordregivende myndigheder og enheder samt deres leverandører og holder omkostningerne nede. Samtidig må det konstateres, at handelen på tværs af grænser i dag er lille, og set ud fra det perspektiv er der risiko for, at dette direktiv vil få uforholdsmæssigt store økonomiske konsekvenser;

7. gør opmærksom på, at direktivforslaget giver Kommissionen beføjelse til at overdrage opgaven med at udarbejde den semantiske datamodel til kernefakturaen til Den Europæiske Standardiseringsorganisation. En væsentlig del af indholdet uddelegeres dermed til en instans, der ikke er lovgiver. Først på grundlag af det konkrete indhold i den planlagte standard, der endnu ikke foreligger, kan muligheden for gennemførelse, behovet for justeringer samt omkostningsniveauet vurderes i fuldt omfang. På nuværende tidspunkt kan det derfor ikke vurderes, om forslaget stemmer overens med proportionalitetsprincippet;

([1]) Regionsudvalget har tidligere udtalt sig om Europa-Parlamentets og Rådets forslag til direktiv om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester, COM(2011) 895 final, og om Europa-Parlamentets og Rådets forslag til direktiv om offentlige indkøb, COM(2011) 896 final.

8. finder det positivt, at ordregivende myndigheder og enheder også efter udformningen af en fælles europæisk standard får mulighed for at modtage fakturaer i andre standardformater og fakturaer i papirform, medmindre den nationale lovgivning siger noget andet. Det skaber fleksibilitet både for de ordregivende myndigheder og enheder og for leverandører, som i dag anvender andre standarder. Kræver man, at ordregivende myndigheder og enheder, som allerede har indført e-fakturering med krav om en bestemt standard, skal skifte over til en ny fælles standard, vil det skabe omkostninger for både dem og deres leverandører. Derfor mener Regionsudvalget, som det også nævnes i direktivforslaget, at formater, der allerede er i anvendelse, bør få lov at eksistere sideløbende med den gradvise overgang til mere udbredt anvendelse af den fælles europæiske standard. Når den fælles semantiske datamodel foreligger, vil det også blive lettere at konvertere mellem forskellige tekniske formater. Hvad angår indholdet i fakturaer ud over det kerneindhold, som kan være nødvendigt på grund af nationale retlige krav, behovene inden for visse brancher og lignende, bør fakturaer med et sådant indhold kunne dækkes ind af de formater, der anvendes i dag, da de ofte dækker disse specielle behov;

9. påpeger dog samtidig, at det er vigtigt, at den europæiske standard, som foreslås udarbejdet, ikke hindrer eller vanskeliggør arbejdet for ordregivende myndigheder og enheder eller deres leverandører; understreger, at det vil blive meget udgiftskrævende, hvis ordregivende myndigheder og enheder skal kunne modtage e-fakturaer i alle tekniske formater, som stemmer overens med den semantiske datamodel;

10. foreslår derfor, at direktivforslaget præciseres med hensyn til kravet til ordregivende myndigheder og enheder. Det bør bl.a. sikres, at de kun behøver at modtage et begrænset antal tekniske formater og ikke alle eksisterende nationale og proprietære formater. De ordregivende myndigheder bør ikke kunne afvise at modtage elektroniske fakturaer, som er baseret på den europæiske standard for den semantiske datamodel og på tekniske formater, som er baseret på internationale standarder fra standardiseringsorganer, der er anerkendt i EU-retten (såsom CEN, ISO, UN/CEFACT og OASIS). Direktivet kan da betragtes som en harmonisering af internationale standarder, hvor det sikres, at fakturaens kerneindhold bl.a. indbefatter europæiske krav i henhold til fælles lovgivning;

11. mener, at det vil medføre øget interoperabilitet og lavere omkostninger, hvis den semantiske datamodel, som skal udarbejdes, baseres på allerede eksisterende materiale inden for internationale standardiseringsorganer, og hvis der sker en begrænsning til de tekniske formater, som disse organer har fastlagt. Dette vil skabe et ensartet grundlag for kommercielle aktørers udvikling af gode løsninger baseret på standarden;

12. fremhæver desuden, hvor vigtigt det er, at Kommissionen også overvejer at fremme e-fakturering inden for rammerne af Agreement on Government Procurement (GPA). Det ville garantere, at man får regler, der gælder for hovedparten af WTO's medlemmer, herunder alle EU's medlemsstater. Dette er endnu en grund til, at internationale standarder bør lægges til grund for den standard, som Kommissionen opstiller. Dermed bliver den ikke kun en europæisk, men også en international standard, som tager hensyn til og omfatter europæiske krav og behov baseret på fælles lovgivning;

13. understreger endvidere, at det er vigtigt at tage hensyn til det allerede indledte standardiseringsarbejde, især inden for CEN, hvor man fastlægger kravene til information i forretningsmeddelelser i forbindelse med offentlige indkøb samt fremgangsmåden ved udveksling af disse meddelelser mellem parterne; en række medlemsstater deltager allerede i dette arbejde ([2]). Dets resultater skal også fremover anvendes i de projekter, Kommissionen har iværksat, såsom e-Sens ([3]), og inden for Open Peppol ([4]);

14. finder det meget vigtigt, at den standard, der nu skal udvikles eller videreudvikles på grundlag af det indledte arbejde, bliver enkel at anvende, og at den afprøves inden den videre anbefaling. Det vil også være hensigtsmæssigt at give mulighed for en form for certificering for at sikre, at fakturaer, der angiveligt er baseret på standarden, rent faktisk er i overensstemmelse med den. Erfaringer fra medlemsstater, hvor der kræves bestemte standarder, viser, at der er behov for en form for rettesnor, så det ikke er den enkelte ordregivende myndighed og enhed, som selv skal forklare, hvorfor den ikke kan modtage en bestemt elektronisk faktura. Denne funktion bør kunne udvikles af de ovennævnte anerkendte internationale standardiseringsorganisationer;

([2]) (se www.cenbii.eu).
([3]) (se www.esens.eu).
([4]) (se www.peppol.eu).

15. understreger betydningen af at inddrage repræsentanter for det lokale og regionale niveau i udarbejdelsen af standarden samt at inddrage andre offentlige myndigheder og institutioner, der finansieres af statsbudgettet;

16. påpeger, at det i forbindelse med de igangværende forhandlinger om forslaget til en ny databeskyttelsesforordning er vigtigt at sikre, at forordningens bestemmelser understøtter anvendelsen af den aktuelle elektroniske fakturering;

17. understreger, at e-fakturering ifølge bestemmelserne i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem forudsætter, at modtageren accepterer e-fakturering. Som allerede understreget i direktivforslaget skal der tages hensyn til dette ved udformningen af de aktuelle bestemmelser;

18. konstaterer, at flertallet af ordregivende myndigheder og enheder ikke i dag har mulighed for at modtage og håndtere elektroniske fakturaer, og derfor er det væsentligt med en vis forberedelse inden direktivets ikrafttræden. Direktivets ikrafttræden bør desuden tilpasses det tidspunkt, hvor de øvrige elektroniske indkøbsprocedurer, som indgår i pakken om offentlige indkøb, træder i kraft. Udvalget mener, at der bør gå en vis tid før direktivet træder i kraft, f.eks. 30 måneder efter Kommissionens offentliggørelse af henvisningen til standarden. Derved sikres det, at der er tid til at installere standarden i software, og at de ordregivende myndigheder og enheder kan nå at anskaffe sig løsninger, som understøtter standarden. Medlemsstaterne bør desuden sørge for uddannelse og støtte til de ordregivende myndigheder, så direktivforslagets bestemmelser kan indføres efter den angivne frist;

19. minder om, at indførelsen af e-fakturering vil betyde, at mange ordregivende myndigheder og enheder skal anskaffe dertil egnede it-løsninger og generelt øge deres kendskab til håndtering af elektroniske fakturaer. Den nødvendige indsats i de forskellige medlemsstater bør derfor indbefatte støtte til anskaffelse af it-løsninger for modtagelse af e-fakturaer, eventuelt i form af en central rammeaftale, som myndighederne kan gøre gældende, eller hjælp med udformning af krav i forbindelse med egne indkøb af e-fakturaløsninger;

20. mener, at der ud over uddannelsestiltag og lignende over for ordregivende myndigheder og enheder kræves en indsats for også at øge virksomhedernes kompetencer, især blandt små og mellemstore virksomheder;

21. mener, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, eftersom direktivforslagets målsætning om at løse interoperabilitetsproblemer i forbindelse med tværnational handel ikke kan opfyldes tilfredsstillende af medlemsstaterne hver for sig, og eftersom et direktivforslag er et passende retsinstrument;

22. understreger, at Regionsudvalget har gjort e-fakturering i forbindelse med offentlige indkøb til en af fem prioriteter i sit arbejdsprogram for nærhedsprincippet 2013 og i den forbindelse har gennemført et samråd om nærhedsprincippet med partnerne i netværket til overvågning af nærhedsprincippet og ekspertgruppen vedrørende nærhedsprincippet;

23. tilskynder Kommissionen til at foregå med et godt eksempel og sikre, at elektroniske fakturaer accepteres ved kontrakttildelinger inden for rammerne af EU's støtteprogrammer.

Generelle bemærkninger til meddelelsen

24. Regionsudvalget bifalder Kommissionens forslag til nøgleaktioner under punkt 5.3, bl.a. at medlemsstaterne skal etablere nationale strategier og detaljerede handlingsplaner for ende-til-ende e-indkøb, eftersom flertallet af ordregivende myndigheder og enheder endnu ikke anvender e-fakturering;

25. understreger, at også virksomhederne skal øge deres kompetencer mht. e-fakturering, især de små og mellemstore virksomheder. Der er formodentlig også behov for infrastrukturforanstaltninger i mange medlemsstater. Kommissionens forslag om, at medlemsstaterne skal overveje muligheden for at anvende strukturfondene til at finansiere uddannelse (især for små og mellemstore virksomheder) med henblik på at styrke den administrative kapacitet og opbygge infrastruktur er for Regionsudvalget at se en måde at løse disse spørgsmål på;

26. anser infrastrukturspørgsmålene for at være af væsentlig betydning for gennemførelsen af e-fakturering og mener derfor, at Kommissionens forslag under punkt 5.2, nøgleaktion (4) om at finansiere og understøtte udviklingen af infrastruktur til ende-til-ende e-indkøb (herunder e-fakturering) via den foreslåede Connecting Europe-facilitet (CEF), kan bidrage til at fremme en velfungerende infrastruktur for e-businessmeddelelser. Det antager, at der formentlig er behov for yderligere infrastrukturtiltag, da forholdene i de forskellige medlemsstater er meget forskellige;

27. finder det desuden prisværdigt, at Kommissionen vil finansiere projekter, som fremmer udviklingen af interoperable løsninger (s-Sens);

28. bifalder Kommissionens forslag om at fortsætte sit arbejde inden for EU-multistakeholderforummet om e-fakturering, men opfordrer Kommissionen til at sikre, at det lokale og regionale niveau bliver repræsenteret i dette forum.

II. **FORSLAG TIL ÆNDRINGER**

Ændringsforslag 1

COM(2013) 449 final

Betragtning 7

Kommissionens forslag	Regionsudvalgets ændringsforslag
Den europæiske standard for den semantiske datamodel til kernefakturaen bør bygge på eksisterende specifikationer, herunder især de specifikationer, der er udviklet af europæiske eller internationale organisationer, som f.eks. CEN (CWA 16356 og CWA 16562), ISO (finansiel faktura baseret på ISO 20022 om metoder), og UN/CEFACT (CII v. 2.0). Der bør ikke kræves elektroniske underskrifter. En sådan europæisk standard bør definere semantiske dataelementer, der især henviser til supplerende data om sælger og køber, procesidentifikatorer, fakturakendetegn og -specifikationer, leveringsoplysninger, betalingsoplysninger og -vilkår. Den bør også være kompatibel med eksisterende standarder for betaling for at kunne gøre det muligt at foretage automatisk behandling af betalinger.	Den europæiske standard for den semantiske datamodel til kernefakturaen bør bygge på eksisterende specifikationer, herunder især de specifikationer, der er udviklet af europæiske eller internationale organisationer, som f.eks. CEN ~~(CWA 16356 og CWA 16562)~~, ISO ~~(finansiel faktura baseret på ISO 20022 om metoder)~~, ~~og~~ UN/CEFACT ~~(CII v. 2.0)~~ og OASIS. Der bør ikke kræves elektroniske underskrifter. En sådan europæisk standard bør definere semantiske dataelementer, der især henviser til supplerende data om sælger og køber, procesidentifikatorer, fakturakendetegn og -specifikationer, leveringsoplysninger, betalingsoplysninger og -vilkår. Den bør også være kompatibel med eksisterende standarder for betaling for at kunne gøre det muligt at foretage automatisk behandling af betalinger.

Begrundelse

I direktivforslaget henvises der til forskellige specifikationer. Fakturastandarder ændres fra tid til anden, og ikke alle de nævnte standarder er taget i anvendelse. Der savnes også henvisninger til internationale standarder, som i dag anvendes af en række medlemsstater. Det er derfor mere hensigtsmæssigt at henvise til specifikationer af fakturastandarder, som er blevet udviklet af europæiske eller internationale organisationer som CEN, ISO, UN/CEFACT og OASIS. Den sidstnævnte er ikke medtaget i Kommissionens direktivforslag, men er godkendt som organisation, der udarbejder såkaldte »de facto standarder«, der i dag anvendes af den offentlige sektor i flere medlemsstater.

Ændringsforslag 2

Artikel 4

Kommissionens forslag	Regionsudvalgets ændringsforslag
Elektroniske fakturer, der er i overensstemmelse med den europæiske standard	***Elektroniske fakturer, der er i overensstemmelse med den europæiske standard***
Medlemsstater sikrer, at de ordregivende myndigheder og ordregivende enheder ikke afviser at modtage elektroniske fakturaer, som er i overensstemmelse med den europæiske standard, hvis reference er blevet offentliggjort i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2.	Medlemsstater sikrer, at de ordregivende myndigheder og ordregivende enheder ikke afviser at modtage elektroniske fakturaer, som er i overensstemmelse med den europæiske standard, hvis reference er blevet offentliggjort i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, og som er baseret på tekniske formater udviklet af internationale standardiseringsorganisationer, der er anerkendt i EU-retten.

Begrundelse

Hvis ordregivende myndigheder og enheder skulle modtage e-fakturaer i alle tekniske formater, som stemmer overens med den semantiske datamodel, ville det blive meget udgiftskrævende. Antallet af formater kan begrænses ved kun at stille krav om modtagelse af elektroniske fakturaer, der er i overensstemmelse med den europæiske standard for den semantiske datamodel til den elektroniske kernefaktura, og som er baseret på tekniske formater (syntakser) udviklet af internationale standardiseringsorganisationer, der er anerkendt i EU (såsom CEN, ISO, UN/CEFACT og OASIS).

Ændringsforslag 3

Artikel 6

Kommissionens forslag	Regionsudvalgets ændringsforslag
Gennemførelse	***Gennemførelse***
Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest 48 måneder efter ikrafttrædelsen. De tilsender straks Kommissionen disse love og bestemmelser.	Medlemsstaterne arbejder aktivt på at gøre det muligt for ordregivende myndigheder og ordregivende enheder at modtage elektroniske fakturaer, som er i overensstemmelse med den europæiske standard, hvis reference er blevet offentliggjort i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i dette direktiv, og som stemmer overens med tekniske formater baseret på europæiske og internationale standarder. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest ~~48~~30 måneder efter ~~ikrafttrædelsen~~ Kommissionens offentliggørelse af henvisningen til den europæiske standard i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2. De tilsender straks Kommissionen disse love og bestemmelser.
Lovene og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.	Lovene og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.
Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale bestemmelser, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.	Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale bestemmelser, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

Begrundelse

Det er mere hensigtsmæssigt at tage datoen for Kommissionens offentliggørelse af henvisningen til standarden som udgangspunkt for fastlæggelsen af gennemførelsestidspunktet. Det giver tid til at implementere it-løsninger og afprøve standarden og gør det muligt for de ordregivende myndigheder og enheder at anskaffe løsninger baseret på standarden. 30 måneder efter Kommissionens offentliggørelse af henvisningen til standarden i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, vil være en passende tidsfrist. Det er desuden vigtigt, at medlemsstaterne giver ordregivende myndigheder og enheder den fornødne støtte til at øge deres e-faktureringskompetencer og eventuelt bidrage til anskaffelse af it-løsninger for modtagelse og håndtering af e-fakturaer. Denne indsats kunne også omfatte uddannelsesprogrammer for virksomheder, især små og mellemstore virksomheder. Med dette ændringsforslag vil der blive skabt øgede forudsætninger for modtagelse af e-fakturaer, der følger den fastlagte standard, inden for den foreslåede tid.

Bruxelles, den 28. november 2013.

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

Formand for
Regionsudvalget