EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 26.6.2013
SWD(2013) 223 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa

{COM(2013) 449 final}
{SWD(2013) 222 final}
{SWD(2013) 225 final}

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto 3

1. Menettelytapakysymykset ja intressitahojen kuuleminen 3

2. Poliittinen tausta, ongelman määrittely ja toissijaisuusperiaate 3

3. Aloitteen tavoitteet 4

4. Toimintavaihtoehdot 5

5. Vaikutusten arviointi 6

6. Vaihtoehtojen vertailu 8

7. Seuranta ja arviointi 9

JOHDANTO

Tässä vaikutustenarvioinnissa tarkastellaan EU:n mahdollista aloitetta, joka lisäisi sähköisen laskutuksen yhteentoimivuutta julkisissa hankinnoissa koko Euroopan unionissa. Tavoitteena on poistaa sisämarkkinoiden pirstaleisuus tällä alalla.

1. MENETTELYTAPAKYSYMYKSET JA INTRESSITAHOJEN KUULEMINEN

Komissio pitää lähitulevaisuudessa ensisijaisen tärkeinä toimia, joilla pyritään edistämään sähköisen laskutuksen käyttöönoton yleistymistä julkisissa hankinnoissa. Toiseen sisämarkkinoiden toimenpidepakettiin onkin sisällytetty sähköistä laskutusta julkisissa hankinnoissa koskeva avaintoimi.

Tämä vaikutustenarviointi pohjautuu ulkoisen tutkimuksen analyysiin, sidosryhmien kuulemisiin ja verkkokyselyyn, johon saapui yli 700 vastausta.

2. POLIITTINEN TAUSTA, ONGELMAN MÄÄRITTELY JA TOISSIJAISUUSPERIAATE

Tämä aloite koskee ainoastaan direktiivien 2004/17/EY, 2004/18/EY ja 2009/81/EY soveltamisalaan kuuluvia julkisia hankintoja.

2.1. Ongelman määrittely

Suurin ongelma julkisten hankintojen sähköisen laskuliikenteen kannalta on se, että EU:ssa on olemassa useita yhteensopimattomia sähköisen laskutuksen standardeja. Lisäksi ongelman vaikutukset ovat laajakantoisemmat, sillä huolimatta toimista, joilla pyritään edistämään sähköisen laskutuksen käyttöä ja lisäämään laajalti tietoisuutta sen monista eduista, julkinen sektori eri puolilla EU:ta ei ole juurikaan reagoinut asiaan. Jäsenvaltiot, jotka ovat päättäneet helpottaa sähköisen laskutuksen käyttöä tai valtuuttamalla sen käytön, ovat usein tehneet erilliseen kansalliseen standardiin perustuvia omia teknisiä ratkaisujaan, mikä pahentaa yhteentoimivuusongelmaa entisestään aina vain uusien standardien ilmestyessä markkinoille.

2.1.1. Ongelma (P1) — liika monimutkaisuus ja oikeudellinen epävarmuus yritysten kannalta

Koska EU:ssa on olemassa useita erilaisia sähköisen laskutuksen vaatimuksia ja standardeja, laskujen lähettäminen toiseen jäsenvaltioon on yrityksille aivan liian monimutkaista ja aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta. EU:n sähköisen laskutuksen markkinoilla vallitseva monimutkainen tilanne on tavaran- ja palveluntarjoajien mielestä työläs ja aiheuttaa riskin, että muissa jäsenvaltioissa ei hyväksytä sähköisiä laskuja.

2.1.2. Ongelma (P2) – yrityksille aiheutuvat korkeammat kustannukset

Koska EU:ssa käytössä olevat lukuisat sähköiseen laskutuksen vaatimukset, standardit, ratkaisut ja verkot/alustat eivät ole keskenään yhteentoimivia ja koska markkinoilla ei ole olemassa yhtä yhteistä standardia, yrityksiä, jotka haluavat suorittaa rajatylittäviä julkisia hankintoja, vaaditaan usein noudattamaan uutta standardia aina, kun ne menevät uusille markkinoille. Tämä kasvattaa kustannuksia riippumatta siitä, toimitetaanko laskut suoraan vai palveluntarjoajien välityksellä. Nämä yritysten korkeammat toimintakustannukset vaikuttavat kielteisesti myös ostajiin, sillä tuotteista tai palveluista on perittävä korkeampi hinta.

2.1.3. Seuraukset

Liika monimutkaisuus/oikeudellinen epävarmuus ja suuremmat toimintakustannukset voivat muodostaa yrityksille markkinoillepääsyn esteitä rajatylittävissä julkisissa hankinnoissa. Niissä tapauksissa, joissa sähköistä laskutusta tapahtuu EU:ssa, se on pääosin rajattu erillisiin, usein kansallisiin verkkoihin. Tämä luo sisämarkkinoille ”sähköisen laskutuksen saarekkeita”. Nämä ongelmat voivat myös ehkäistä yrityksiä osallistumasta muissa jäsenvaltioissa järjestettäviin julkisiin hankintamenettelyihin, jolloin ne menettävät potentiaalisia liiketoimintamahdollisuuksia sellaisten sähköiseen laskutukseen liittyvien vaatimusten takia, joita ne eivät voi täyttää tai joita ne pitävät liian kalliina. Kansallisten sähköisen laskutuksen järjestelmien hallitseva asema merkitsee sitä, että rajatylittäviä tarjouksia tehdään vähemmän ja että tarjouskilpailuihin osallistuu vähemmän yrityksiä, joten kilpailuakin on vähemmän, mikä puolestaan johtaa sisämarkkinoiden tehottomuuteen.

2.2. Perusskenaario

Jos uutta EU:n toimea ei toteutettaisi, sähköinen laskutus yleistyisi julkisissa hankinnoissa hitaasti ja tasaisesti, ja markkinoille ilmaantuisi yhä useampia kansallisia standardeja. Ei olisi mitään takeita siitä, että jäsenvaltiot valitsisivat yhteentoimivia ratkaisuja – viimeaikaiset kokemukset osoittavat päinvastaista. Nykyisellään sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa EU:ssa uhkaisi tulla yhä monimutkaisempaa ja kalliimpaa, koska ostajien, tavarantoimittajien ja palveluntarjoajien olisi otettava huomioon yhä vain uusia kansallisia vaatimuksia ja standardeja. Markkinoillepääsyn esteitä olisi edelleen on olemassa, jopa entistä enemmän.

2.3. Oikeusperusta ja toissijaisuusperiaate

EU:n oikeus toteuttaa toimia, joilla varmistetaan sisämarkkinoiden toiminta, perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimuksen) 114 artiklaan.

Sähköistä laskutusta julkisissa hankinnoissa koskevat EU:n toimet voidaan perustella toissijaisuusperiaatteella. Jäsenvaltioiden toteuttamat toimet ovat pahentaneet

yhteentoimimattomuutta, sillä markkinoille on tullut yhä enemmän sähköisen laskutuksen standardeja (mikä on aiheuttanut lisää kustannuksia ja monimutkaisuutta).

Kun otetaan huomioon direktiivien soveltamisalaan kuuluvien julkisten hankintojen rajatylittävä intressi ja käynnissä olevat sähköisen laskutuksen käyttöönottoa koskevat kansalliset aloitteet, sähköistä laskutusta julkisissa hankinnoissa koskevat EU:n toimet olisivat tarkoituksenmukaisin keino parantaa yhteentoimivuutta ja estää sisämarkkinoiden pirstoutumisen eteneminen. Jäsenvaltiot eivät pysty toteuttamaan tätä yksinään, koska niiden toimet eivät takaisi yhteentoimivuutta talouden toimijoiden kannalta eivätkä poistaisi markkinoillepääsyn esteitä.

3. ALOITTEEN TAVOITTEET

3.1. Yleiset tavoitteet

Tämän aloitteen ensisijaisena tavoitteena olisi parantaa sisämarkkinoiden toimintaa ottamalla käyttöön mekanismeja, jotka vähentäisivät sähköisen laskutuksen standardien riittämättömän yhteentoimivuuden luomia markkinoillepääsyn esteitä rajatylittävissä julkisissa hankinnoissa.

3.2. Erityistavoitteet

Yleisen tavoitteen saavuttamista edistävät erityistavoitteet olisivat seuraavat:

(1) monimutkaisuuden vähentäminen sekä selkeyden ja oikeusvarmuuden parantaminen talouden toimijoiden kannalta, jotta nämä voivat lähettää hyvin tuntemiensa ja laajasti hyväksyttyjen standardien mukaisia laskuja;

(2) rajatylittäviin julkisiin hankintoihin osallistuvien talouden toimijoiden pienemmät toimintakustannukset, esim. useiden sähköisen laskutuksen standardien ja järjestelmien tukemista aiheutuvat kustannukset.

3.3. Toiminnalliset tavoitteet

Toimessa on yksilöity seuraava operatiivinen tavoite:

- luodaan edellytykset kehittää rajatylittävän yhteentoimivuuden varmistavia teknisiä ratkaisuja julkisissa hankinnoissa käytettävää sähköistä laskutusta varten – toisin sanoen luoda olosuhteet, joissa sähköisen laskutuksen järjestelmien välinen viestintä ja kartoitus vie vähemmän resursseja ja joissa ostajat ja myyjät voivat vaihtaa julkisiin hankintoihin liittyviä laskuja mahdollisimman pienin kustannuksin ja mahdollisimman helposti.

4. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

	Markkinoille ehdotetaan uutta eurooppalaista standardia	Jäsenvaltioiden on hyväksyttävä uuden eurooppalaisen standardin vaatimusten mukaiset laskut	Ainoastaan uusi eurooppalainen standardi on sallittu
[Vaihtoehto 1: Ei uutta EU:n toimea	*EI*	*EI*	*EI*
[Vaihtoehto 2: Vapaavalintainen lähestymistapa	**KYLLÄ**	*EI*	*EI*
[Vaihtoehto 3: Valikoiva siirtyminen sähköiseen laskutukseen	**KYLLÄ**	EI/KYLLÄ (KYLLÄ – vain jos jäsenvaltio tai hankintaviranomainen valtuuttaa sähköisen laskutuksen käytön)	*EI*
[Vaihtoehto 4: Pakollinen hyväksyminen	**KYLLÄ**	**KYLLÄ**	*EI*
[Vaihtoehto 5: Täydellinen yhdenmukaistaminen	**KYLLÄ**	**KYLLÄ**	**KYLLÄ**

5. VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Markkinoillepääsyn esteiden poistaminen sähköisestä laskutuksesta aiheuttaisi lähinnä taloudellisia vaikutuksia – sekä kustannuksia että hyötyjä –, joista hyödyt olisivat suuremmat. Ensisijaisten vaikutusten ohella ilmenisi myös muita, toissijaisia vaikutuksia, sillä parempi yhteentoimivuus johtaisi hyvin todennäköisesti sähköisen laskutuksen käyttöönoton yleistymiseen. Nämä vaikutukset olisivat luonteeltaan taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöllisiä.

5.1. Ensisijaiset vaikutukset

Näiden vaikutusten laajuus riippuu valitusta vaihtoehdosta – mitä useampi käyttäjä mukautuu yhteen yhteiseen ratkaisuun, sitä vähemmän markkinoillepääsyn esteitä jää jäljelle.

Yhteisen standardin laatiminen ratkaisisi yhteensopivuusongelman kaikkien niiden yritysten osalta, jotka ovat tekemisissä uusia sääntöjä noudattavien hankintaviranomaisten kanssa.

Yhden yhteentoimivan ja yleisesti hyväksytyn eurooppalaisen standardin olemassaolo vähentäisi ulkomailla liiketoimintaa harjoittavien yritysten toiminnan monimutkaisuutta ja toisi yrityksille lisää oikeusvarmuutta. Se myös vähentäisi kustannuksia, joita aiheutuu siitä, että on pystyttävä käsittelemään useita erilaisia sähköisen laskutuksen standardeja. Lisäksi yrityksille voi koitua säästöjä sähköisen laskujen toimittamiseen liittyviin hinnoittelujärjestelmiin ja markkinarakenteisiin tehtävistä mukautuksista.

Mistä tahansa toimenpiteestä, joka edellyttää uuden sähköistä laskutusta koskevan eurooppalaisen standardin käyttämistä, koituisi kustannuksia yrityksille, hankintaviranomaisille ja jäsenvaltioille. Odotetut hyödyt, eli sähköisen laskutuksen tuottamat toiminnalliset säästöt ja lisääntyneestä kilpailusta seuraavat alhaisemmat hinnat julkisissa hankinnoissa, olisivat kuitenkin kustannuksia suuremmat.

5.2. Toissijaiset vaikutukset

Uuden sähköistä laskutusta koskevan eurooppalaisen standardin hyväksyminen voi saada aikaan toissijaisia vaikutuksia lisäämällä sähköisen laskutuksen käyttöä julkisissa hankinnoissa. Sähköisen laskutuksen lisääntyneellä käytöllä olisi tiettyjä taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöllisiä vaikutuksia.

5.2.1. Taloudelliset, ympäristölliset ja sosiaaliset vaikutukset

Sähköisen laskutuksen käytön yleistymisen taloudelliset vaikutukset olisivat liitoksissa säästöihin, joita syntyy koko taloudelle julkisten hankintojen tarjontasyklissä kertyvien säästöjen kautta (niitä ovat ostajien ja myyjien pienemmät toimintakustannukset, avoimuuden lisääntyminen ja maksujen nopeampi käsittely). Sosiaalisten vaikutusten odotetaan olevan neutraalit. Ympäristövaikutukset on arvioitu positiivisiksi. Ne tarkoittaisivat ennen kaikkea vähäisempää paperin käyttöä ja pienempiä hiilidioksidipäästöjä.

5.2.2. Hallinnollisen rasitteen keveneminen

Laskutietojen saatavuus sähköisessä muodossa yksinkertaistaisi tilintarkastusta ja jäsenvaltioiden veroviranomaisten suorittamaa veronkantoa sekä kaikkien niiden raporttien laatimista, joita yrityksiltä vaaditaan. Tämä puolestaan vähentäisi yritysten hallinnollista rasitetta. Koska hallinnolliset vaatimukset ovat raskaampia pienille yrityksille, rasitteen keveneminen olisi erityisen hyödyllistä pk-yrityksille.

5.3. Eri vaihtoehtojen vaikutukset

5.3.1. Vaihtoehto 1 — Ei uutta EU:n tointa

Tämä vaihtoehto on kuvattu perusskenaariossa.

5.3.2. Vaihtoehto 2 – Vapaavalintainen lähestymistapa

Uusi eurooppalainen sähköisen laskutuksen standardi kehitettäisiin, ja sitä suositeltaisiin käytettävän julkisissa hankinnoissa, mutta eurooppalaisen standardin mukaisten sähköisten laskujen hyväksyminen olisi edelleen kunkin jäsenvaltion ja/tai hankintaviranomaisen harkinnan varassa. Markkinoillepääsyn esteet säilyisivät ennallaan. Yritysten kustannusrasite ei kevenisi, koska ne joutuisivat ylläpitämään useita sähköisen laskutuksen standardeja samanaikaisesti, jotteivät ne menettäisi potentiaalisia liiketoimintamahdollisuuksia.

Aloitteen tavoitetta ei saavutettaisi, sillä yhteentoimimattomuus olisi edelleen ongelma. Toissijaisia vaikutuksia syntyisi vain siltä osin kuin siirtymistä sähköiseen laskutukseen tapahtuisi, mutta koska tämä vaihtoehto on luonteeltaan vapaaehtoinen, tämän prosessin mittakaavaa on vaikea ennakoida.

5.3.3. Vaihtoehto 3 – Valikoiva siirtyminen sähköiseen laskutukseen

Jäsenvaltiot, jotka valtuuttavat sähköisen laskutuksen käytön julkisissa hankinnoissa omasta aloitteestaan, olisivat velvoitettuja hyväksymään uuden eurooppalaisen standardin mukaiset sähköiset laskut. Tämä alentaisi kustannuksia ja helpottaisi sähköistä laskutusta yrityksissä, joka pystyisivät lähettämään yhden yhteisen standardin mukaisia sähköisiä laskuja mille tahansa sähköisen laskutuksen valtuuttavalle hankintaviranomaiselle. Yhteentoimivuus paranisi, mutta se ei välttämättä toteutuisi niissä jäsenvaltioissa, joissa sähköisen laskutuksen käyttö on pakollista käytännössä muttei velvoitettu lainsäädännössä. Oikeudellinen epävarmuus yritysten kannalta saattaisi jatkua.

Jäsenvaltiot joutuisivat epätasa-arvoiseen asemaan, sillä niiden, jotka jo käyttävät sähköistä laskutusta julkisissa hankinnoissa, olisi mukauduttava uuteen standardiin, mutta niiden, jotka eivät sitä käytä, ei olisi pakko siirtyä siihen eikä niillä edes olisi motivaatiota tehdä sitä nopeaan tahtiin.

Toissijaisia vaikutuksia on vaikea ennustaa. Saattaisi kestää hyvin kauan ennen kuin kaikki jäsenvaltiot todella siirtyisivät käyttämään sähköistä laskutusta julkisissa hankinnoissa. Suuremmasta kustannustehokkuudesta koituvat hyödyt ja lisääntyvästä kilpailusta julkisissa hankinnoissa seuraavat säästöt eivät toteutuisi tai ne toteutuisivat vain hyvin hitaasti.

5.3.4. Vaihtoehto 4 – Pakollinen hyväksyminen

Uusi yhteinen eurooppalainen standardi kehitettäisiin ja asetettaisiin kaikkien markkinatoimijoiden käyttöön. Kaikkien hankintaviranomaisten edellytettäisiin hyväksyvän tämän standardin mukaiset sähköiset laskut julkisissa hankinnoissa ilman, että olemassa olevia teknisiä ratkaisuja tarvitsisi korvata.

Operatiivinen tavoite saavutettaisiin nopeasti: velvoite hyväksyä eurooppalaisen standardin mukaiset sähköiset laskut takaisi tehokkaasti yhteentoimivuuden ja poistaisi näin ollen markkinoillepääsyn esteet siitä päivästä lähtien, kun säännökset tulevat voimaan. Tämä saattaisi myös tarjota valmiin ratkaisun ja ohjeistuksen niille jäsenvaltioille, jotka eivät vielä ole ottaneet käyttöön sähköistä laskutusta.

Yrityksille tämä vaihtoehto antaisi varmuuden siitä, että tehty työ ja kustannukset tulisivat korvatuiksi suhteellisen lyhyen ajan kuluessa. Tieto siitä, että investointi yhteen yhteiseen ratkaisuun mahdollistaa sähköisten laskujen lähettämisen minkä tahansa jäsenvaltion mille tahansa hankintaviranomaiselle, olisi varmasti sähköiseen laskutukseen siirtymistä tukeva tekijä.

Toissijaisia vaikutuksia ilmenisi vain siltä osin kuin siirtymistä sähköiseen laskutukseen tapahtuu. Koska yhteisen standardin olemassaolo todennäköisesti kannustaisi yhä useampia markkinatoimijoita tekemään tämän päätöksen, siirtymisen mittakaava olisi suurempia kuin edellisissä vaihtoehdoissa.

5.3.5. Vaihtoehto 5 – Täydellinen yhdenmukaistaminen

Tällä hetkellä voimassa olevien standardien mukaisia laskuja ei enää sallittaisi. Tämä lähestymistapa yhdenmukaistaisi sähköisen laskutuksen EU:ssa täysin, mutta kansallisten sähköisen laskutuksen järjestelmien kehittämiseen jäsenvaltioissa jo tehdyt investoinnit menisivät hukkaan. Tämä lähestymistapa olisi myös hyvin haitallinen ja kallis palveluntarjoajille, sillä niiden täytyisi suunnitella järjestelmänsä kokonaan uudelleen. Se myös kohtaisi vahvaa poliittista vastustusta niissä jäsenvaltioissa, joissa on jo käytössä sähköisen laskutuksen järjestelmiä.

6. VAIHTOEHTOJEN VERTAILU

Eri vaihtoehtojen analyysi tuotti seuraavat tulokset:

	Tavoite – parantaa/helpottaa sähköisen laskutuksen yhteentoimivuutta julkisissa hankinnoissa		
Toimintavaihtoehdot	**VAIKUTTAVUUS**	**TEHOKKUUS**	**JOHDONMUKAISUUS** [1]
[Vaihtoehto 1: Ei uutta EU:n tointa	0	0	0
[Vaihtoehto 2: Vapaavalintainen lähestymistapa	(+ / ?)	(≈)	(?)
[Vaihtoehto 3: Valikoiva siirtyminen sähköiseen laskutukseen	(+)	(+)	(- / ?)
[Vaihtoehto 4: Pakollinen hyväksyminen	(+ +)	(+)	(+ / ?)
[Vaihtoehto 5: Täydellinen yhdenmukaistaminen	(+ +)	(- -)	(≈)

Vaikutusten voimakkuus verrattuna perusskenaarioon (jota merkitään nollalla): ++ erittäin positiivinen; + positiivinen; – – erittäin negatiivinen; – negatiivinen; ≈ vähäinen/neutraali; ? epävarma; n.a. = ei sovelleta

Vaihtoehto 4 näyttäisi olevan tarkoituksenmukaisin valinta:

- Se ratkaisisi nykyisen pirstaleisuuden ja takaisi sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan.

[1] Johdonmukaisuus arvioidaan ottamalla huomioon myös toissijaiset vaikutukset (kuten sähköisen laskutuksen lisääntyvän käytön aiheuttamat vaikutukset) sekä sen, missä määrin vaihtoehdot ovat johdonmukaisia EU:n muiden politiikkojen (etenkin sähköisiä hankintamenettelyjä koskevan aloitteen ja maksuviivästysdirektiivin tavoitteiden) kanssa.

- Koska siirtyminen sähköiseen laskutukseen tapahtuisi yritysten omasta aloitteesta, se ei aiheuttaisi tarpeettomia kustannuksia. Tämä olisi myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaista.

- Laajentamalla siirtymistä sähköiseen laskutukseen se toteuttaisi sähköisen laskutuksen tarjoamat täydet tehokkuushyödyt ja säästöt.

- Antamalla yrityksille ja hankintaviranomaisille mahdollisuuden jatkaa olemassa olevien kansallisten laskutusjärjestelmien käyttämistä se vähentäisi siirtymisestä aiheutuvia kustannuksia ja häiriöitä sekä yritysten että viranomaisten kannalta.

Uuden eurooppalaisen standardin mukaisten sähköisten laskujen pakolliseen hyväksymiseen siirtymisen määräajaksi ehdotetaan vuotta 2017 tai 2018. Tämä aikataulu noudattaa sidosryhmien toivetta nopeasta etenemisestä ja sopii yhteen julkisia hankintoja koskevien direktiivien tarkistusluonnokseen sisältyvän, sähköisten hankintojen pakollisen käyttöönoton suunnitellun päivämäärän kanssa.

7. SEURANTA JA ARVIOINTI

Jotta vältettäisiin hankintaviranomaisille, yrityksille tai jäsenvaltioille seurantatietojen keräämisestä aiheutuva ylimääräinen (hallinnollinen) rasite, ehdotetut indikaattorit perustuvat pääasiassa olemassa oleviin tietolähteisiin (esim. EUVL/TED, Eurostat) tai sidosryhmien (esim. sähköisten laskutuspalvelujen tarjoajien) liiketoiminnassaan jo keräämiin tietoihin. On kuitenkin joitakin tietoaukkoja, joiden täyttämiseksi tarvitaan uusia tutkimuksia (kohdennetut tutkimukset ja selvitykset), jotka sisämarkkinoiden pääosasto suorittaa.