EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 26.6.2013
SWD(2013) 223 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv

om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling

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

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning 3

1. Procedurfrågor och samråd med berörda parter 3

2. Bakgrund, problemformulering och subsidiaritet ..... **Error! Bookmark not defined.**

3. Syftet med initiativet 4

4. Alternativ 5

5. Konsekvensbedömning 6

6. Jämförelse av alternativen 8

7. Övervakning och utvärdering 9

INLEDNING

Denna konsekvensbedömning behandlar effekterna av ett möjligt EU-initiativ som skulle förbättra interoperabiliteten när det gäller e-fakturering vid offentlig upphandling i Europeiska unionen, i syfte att undanröja fragmentering av den inre marknaden.

1. PROCEDURFRÅGOR OCH SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER

Åtgärder för att främja införande av e-fakturering vid offentlig upphandling ses av kommissionen som en prioriterad fråga på kort sikt. Detta återspeglas i att e-fakturering vid offentlig upphandling är en av huvudprioriteringarna i inremarknadsakt II.

Denna konsekvensbedömning bygger på analys av extern forskning, samråd med berörda parter och en onlineundersökning som fick över 700 svar.

2. POLITISK BAKGRUND, PROBLEMFORMULERING OCH SUBSIDIARITET

Detta initiativ rör endast offentlig upphandling som omfattas av direktiven 2004/17/EG, 2004/18/EG och 2009/81/EG.

2.1. Problemformulering

Att det finns flera standarder för e-fakturering inom EU som inte är kompatibla är det huvudsakliga problemet när det gäller utbyte av fakturor vid offentlig upphandling. Huvudproblemet ovan sätts i en större kontext, där den offentliga sektorn i EU har visat föga gensvar trots satsningar för att stimulera användningen av e-fakturering och ett allmänt erkännande av dess många fördelar. Medlemsstater som beslutat att underlätta eller användningen av e-fakturering eller göra den obligatorisk har ofta infört sina egna tekniska lösningar grundade på separata nationella standarder. Detta förvärrar interoperabilitetsproblemet, då det innebär att ännu fler nya standarder kommer ut på marknaden.

2.1.1. Problem P1 – för stor komplexitet och rättslig osäkerhet för företagen

Att det finns många olika krav och standarder för e-fakturering inom EU resulterar i en för stor komplexitet och rättslig osäkerheter för företag som utfärdar fakturor till en annan medlemsstat. Den komplexa situationen på EU:s marknad för e-fakturering ses av leverantörer som betungande och utgör en risk att e-fakturor inte godtas i andra medlemsstater.

2.1.2. Problem P2 – högre kostnader för företag

Eftersom de olika krav, standarder, lösningar och nätverk eller plattformar för e-fakturering som finns inom EU inte är kompatibla, och eftersom det inte finns någon gemensam standard på marknaden, måste företag som vill genomföra gränsöverskridande upphandlingar ofta stödja en ny standard varje gång de får tillträde till en ny marknad. Detta ökar kostnaderna, oavsett om fakturorna inges direkt eller genom tjänsteleverantörer. Dessa högre driftskostnader för företag har även negativa effekter för köpare, då högre priser måste tas ut av företagen för deras produkter eller tjänster.

2.1.3. Konsekvenser

Den för stora komplexiteten, den rättsliga osäkerheten och de högre driftskostnader för företag kan utgöra hinder för marknadstillträde vid gränsöverskridande offentliga upphandlingar. I den mån det e-fakturering används inom EU är den för det mesta begränsad till separata – ofta nationella – nätverk, som skapar ”e-faktureringsöar” på den inre marknaden. Dessa problem kan även avskräcka företag från att inge anbud till offentliga upphandlingar i andra medlemsstater, vilket betyder att företag avstår från affärsmöjligheter på grund av specifika e-faktureringskrav som de inte kan stödja eller som de bedömer som för kostsamma. Slutligen medför de nationella e-faktureringssystemens dominans färre gränsöverskridande anbud, färre budgivande företag och därmed mindre konkurrens, vilket i sin tur innebär att den inre marknaden inte fungerar effektivt.

2.2. Utgångsscenario

Om inga åtgärder vidtas på EU-nivå skulle införandet av e-fakturering vid offentlig upphandling inom EU sakta men säkert fortsätta, och allt fler nationella standarder skulle komma ut på marknaden. Det finns ingen garanti för att medlemsstaterna väljer kompatibla lösningar – de senaste erfarenheterna tyder på motsatsen. E-fakturering vid offentlig upphandling inom EU riskerar att bli krångligare och dyrare, då köpare, leverantörer och tjänsteleverantörer skulle behöva tillgodose ett växande antal nationella krav och standarder. Hindren för marknadstillträde skulle inte bara kvarstå utan till och med kunna bli större.

2.3. Rättslig grund och subsidiaritet

EU:s rätt att vidta åtgärder för att garantera en välfungerande inre marknad härrör från artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*).

EU:s åtgärder rörande e-fakturering vid offentlig upphandling är motiverade med hänsyn till subsidiariteten. Åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna har förvärrat interoperabilitetsproblemet i och med att fler e-faktureringsstandarder har kommit ut på marknaden (vilket orsakat större kostnader och komplexitet till följd av inkompatibilitet).

Med tanke på den gränsöverskridande dimensionen av transaktioner vid offentlig upphandling som omfattas av direktiven och de pågående nationella initiativen för e-fakturering i denna sektor, skulle en EU-åtgärd beträffande e-fakturering vid offentlig upphandling vara den bäst lämpade metoden för att förbättra interoperabiliteten och förhindra ytterligare splittring av den inre marknaden. Detta kan inte göras av medlemsstaterna ensamma, då sådana åtgärder inte skulle garantera interoperabilitet för ekonomiska aktörer eller undanröja hindren för marknadstillträde.

3. SYFTET MED INITIATIVET

3.1. Allmänt mål

Huvudsyftet med detta initiativ är att förbättra den inre marknadens funktionssätt genom att införa mekanismer som skulle minska de hinder för marknadstillträde vid gränsöverskridande offentlig upphandling som orsakas av otillräcklig interoperabilitet hos befintliga e-faktureringsstandarder.

3.2. Särskilda mål

De särskilda mål som bidrar till att uppnå det allmänna målet är följande:

(1) Att minska komplexiteten och öka tydligheten och den rättsliga säkerheten för ekonomiska aktörer, så att de kan skicka fakturor i standarder som de är välbekanta med och som är allmänt vedertagna.

(2) Att minska driftskostnader för ekonomiska aktörer som deltar i gränsöverskridande offentliga upphandlingar, t.ex. kostnader för att stödja olika e-faktureringsstandarder och -system.

3.3. Operativa mål

Följande operativt mål har identifierats:

- Att skapa förutsättningar för tekniska lösningar för e-fakturering i offentlig upphandling som garanterar gränsöverskridande interoperabilitet – dvs. att skapa förutsättningar för att kommunikation och mappning mellan e-faktureringssystem ska bli mindre resurskrävande, så att köpare och säljare kan utbyta fakturor vid offentlig upphandling till lägsta möjliga kostnad och med minimal komplexitet.

4. ALTERNATIV

	En ny europeisk standard föreslås för marknaden	Medlemsstaterna måste godta fakturor som överensstämmer med den nya europeiska standarden	Endast den nya europeiska standarden är tillåten
Alternativ 1: ingen ny EU-åtgärd	*NEJ*	*NEJ*	*NEJ*
Alternativ 2: Fritt val	**JA**	*NEJ*	*NEJ*
Alternativ 3: Selektiv övergång till e-fakturering	**JA**	NEJ/JA (JA - endast om en medlemsstat eller upphandlande myndighet kräver användning av e-faktura)	*NEJ*
Alternativ 4: obligatoriskt godkännande	**JA**	**JA**	*NEJ*
Alternativ 5: fullständig	**JA**	**JA**	**JA**

harmonisering			

5. KONSEKVENSBEDÖMNING

Undanröjande av hinder för marknadstillträde som orsakas av e-fakturering skulle huvudsakligen ha ekonomiska konsekvenser, både kostnader och intäkter, men främst intäkter. De huvudsakliga konsekvenserna skulle kompletteras av ytterligare ”sekundära” konsekvenser, eftersom förbättrad interoperabilitet med största sannolikhet skulle innebära ökad användning av e-fakturering. Dessa sekundära konsekvenser skulle huvudsakligen vara ekonomiska, sociala och miljömässiga.

5.1. Huvudsakliga konsekvenser

Hur stora dessa konsekvenser blir beror på vilket av alternativen som väljs – ju fler användare som ansluter sig till en enda lösning, desto färre hinder för marknadstillträde skulle kvarstå.

Införandet av en gemensam standard skulle lösa interoperabilitetsproblemet för alla företag som samarbetar med upphandlande myndigheter som följer de nya reglerna. Tillgången till en kompatibel och allmänt accepterad europeisk standard skulle minska komplexiteten vid gränsöverskridande affärer och ge företag en större rättslig säkerhet. Det skulle också minska de kostnader det medför att stödja flera olika e-faktureringsstandarder. Ytterligare potentiella besparingar för företagen kan komma från vissa anpassningar av prissättningssystemen och marknadsstrukturerna för e-fakturering.

Alla åtgärder som innebär införande av en ny europeisk e-faktureringsstandard skulle medföra vissa genomförandekostnader för företag, upphandlande myndigheter och medlemsstater. Emellertid skulle dessa kostnader uppvägas av de förväntade fördelarna, dvs. operationella besparingar tack vare e-fakturering och lägre priser vid offentlig upphandling tack var ökad konkurrens.

5.2. Sekundära konsekvenser

Antagandet av en ny europeisk e-faktureringsstandard kan medföra sekundära konsekvenser i form av ökad användning av e-fakturering i offentliga upphandlingar. Denna ökning i användningen av e-fakturering skulle leda till vissa ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser.

5.2.1. Ekonomiska, miljömässiga och sociala konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av ökad användning av e-fakturering skulle vara kopplade till besparingar för ekonomin som genereras av de förväntade besparingarna vid genomförande av offentliga upphandlingar (dvs. minskade driftskostnader för köpare och säljare, ökad insyn, snabbare betalningsbearbetning). De sociala konsekvenserna förväntas vara neutrala. Miljökonsekvenserna förväntas vara positiva och skulle huvudsakligen få formen av minskad pappersanvändning och minskade CO_2-utsläpp.

5.2.2. Minskad administrativ börda

Elektronisk tillgång till faktureringsdata skulle underlätta revision och skatteuppbörd aför medlemsstaternas skattemyndigheter, och även underlätta företagens framställning av rapporter. Detta skulle i sin tur minska den administrativa bördan för företag. Eftersom sådana

administrativa krav väger tyngre för mindre företag, skulle denna minskning i synnerhet vara fördelaktig för små och medelstora företag.

5.3. Konsekvenserna av de olika alternativen

5.3.1. Alternativ 1 - ingen ny EU-åtgärd

Detta alternativ beskrivs under rubriken Utgångscenario.

5.3.2. Alternativ 2 - fritt val

En ny europeisk standard för e-fakturering skulle utarbetas och rekommenderas för användning i offentlig upphandling, men det vore upp till varje medlemsstat eller upphandlande myndighet att betämma om de godtar den europeiska standarden för e-fakturor. Hindren för marknadstillträde skulle kvarstå. Företagens konstnader skulle inte minska, eftersom de skulle vara tvungna att upprätthålla flera e-faktureringsstandarder samtidigt. Skulle de välja att inte göra det, skulle potentiella affärsmöjligheter gå förlorade.

Syftet med initiativet skulle inte uppnås, då interoperabilitetsproblemen skulle kvarstå. Sekundära konsekvenser skulle endast uppstå i den mån en övergång till e-fakturering sker, men eftersom detta alternativ är frivilligt är det svårt att förutse i vilken grad det skulle genomföras.

5.3.3. Alternativ 3 - selektiv övergång till e-fakturering

Medlemsstater som på eget initiativ föreskriver e-fakturering i offentlig upphandling skulle åläggas att godta elektroniska fakturor som överensstämmer med den nya europeiska standarden. Detta skulle minska kostnader och komplexitet vid e-fakturering för företag, som nu skulle kunna skicka elektroniska fakturor i en enda standard till alla upphandlande myndigheter som föreskriver e-fakturering. Interoperabilitet skulle främjas, men kanske inte garanteras i de medlemsstater där obligatorisk e-fakturering är ett de facto-krav men inte ett de jure-krav (lagstadgat). Den rättsliga osäkerheten för företag kan kvarstå.

Medlemsstater skulle behandlas olika: de som redan använder e-fakturering i offentlig upphandling skulle behöva anpassa sig till den nya standarden, medan de som inte gör det inte skulle vara tvungna att byta och till och med skulle kunna uppmuntras att inte göra det snabbt.

De sekundära konsekvenserna är svåra att förutse. Det kan ta väldigt lång tid för alla medlemsstater att gå över till e-fakturering i offentliga upphandlingar. De potentiella fördelarna med större kostnadseffektivitet och besparingar från ökad konkurrens i offentlig upphandling skulle inte förverkligas, eller skulle förverkligas väldigt långsamt.

5.3.4. Alternativ 4 - obligatoriskt godkännande

En ny, gemensam europeisk standard skulle utarbetas och göras tillgänglig för alla marknadsaktörer. Alla upphandlande myndigheter skulle åläggas att godta e-fakturor som överensstämmer med denna standard vid offentlig upphandling, utan att behöva ersätta befintliga tekniska lösningar.

Det operativa målet skulle uppnås snabbt: kravet att godta e-fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden skulle effektivt garantera interoperabilitet och därigenom undanröja hinder för marknadstillträde från och med den dag då bestämmelserna träder i kraft.

Detta alternativ kan också erbjuda en färdig lösning och vägledning för de medlemsstater som ännu inte infört e-fakturering.

För företag skulle detta alternativ medföra vishet om att satsningar och utgifter kommer att betala sig inom en relativt kort tid. Vetskapen om att en investering i en enda lösning gör det möjligt att skicka e-fakturor till alla upphandlande myndigheter i alla medlemsstater borde vara ett övertygande argument för att byta till e-fakturering.

De sekundära konsekvenserna skulle bli märkbara endast i den mån som en övergång till e-fakturering verkligen sker. Eftersom tillgången till en gemensam standard borde uppmana fler marknadsaktörer att ta övergångsbeslutet, borde omfattningen av denna process vara större än i de tidigare alternativen.

5.3.5. Alternativ 5 - fullständig harmonisering

Fakturor i befintliga standarder skulle inte längre vara tillåtna. Även om denna strategi skulle innebära en fullständig harmonisering av e-fakturering inom EU, skulle de investeringar som medlemsstater gjort för att utveckla nationella e-faktureringssystem vara bortkastade. Denna strategi skulle även innebära en stor störning och stora kostnader för tjänsteleverantörer, då de skulle behöva omforma sina system helt och hållet. Slutligen skulle det möta starkt politiskt motstånd från medlemsstater som redan har system för e-fakturering.

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

En analys av de olika alternativen gav följande resultat:

	Syfte – förbättra/underlätta interoperabilitet vid e-fakturering i offentlig upphandling		
Alternativ	**ÄNDAMÅLSENLIG-HET**	**EFFEKTIVITET**	**SAMSTÄMMIGHET**[1]
Alternativ 1: ingen ny EU-åtgärd	0	0	0
Alternativ 2: fritt val	(+ / ?)	(≈)	(?)
Alternativ 3: selektiv övergång till e-fakturering	(+)	(+)	(- / ?)
Alternativ 4: obligatoriskt godkännande	(+ +)	(+)	(+ / ?)
Alternativ 5: fullständig harmonisering	(+ +)	(- -)	(≈)

[1] Samstämmighet utvärderas genom att hänsyn tas även till de sekundära konsekvenserna (dvs. konsekvenser som orsakas av den ökade användningen av e-fakturering) och den alternativens samstämmighet med annan EU-politik (särskilt e-upphandlingsinitiativet och målsättningarna med direktivet om sena betalningar).

Verkningsgraden i jämförelse med utgångsscenariot (utgångsscenariot anges med 0): ++ starkt positiv; + positiv; --starkt negativ; -negativ; ≈ marginell/neutral; ? osäker; i.u. ingen uppgift.

Alternativ 4 verkar vara det mest ändamålsenliga alternativet av följande skäl:

- Det skulle få bukt med den nuvarande splittringen och garantera den inre marknadens funktion.

- Eftersom övergången till e-fakturering skulle ske på ett företags initiativ, skulle det inte orsaka onödiga kostnader. Detta skulle också respektera subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

- Genom att främja en bredare övergång till e-fakturering skulle det göra det möjligt att utnyttja de fullständiga effektivitetsvinsterna och ekonomiska besparingarna som e-fakturering har att erbjuda.

- Genom att låta både företag och upphandlande myndigheter fortsätta använda befintliga nationella faktureringssystem skulle det minska de kostnader och störningar för båda grupperna som är förenade med en övergång.

Ett sista genomförandedatum 2017 eller 2018 föreslås för övergången till obligatoriskt godtagande av e-fakturor som följer den nya europeiska standarden. Denna tidsram speglar en önskan hos berörda parter att röra sig snabbt framåt och hänger samman med det förväntade datumet för lanseringen av obligatorisk e-upphandling som finns i de preliminära reviderade direktiven om offentlig upphandling.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

För att undvika ytterligare (administrativa) bördor på upphandlande myndigheter, företag eller medlemsstater till följd av uppgiftsinsamling för övervakningen bygger de föreslagna indikatorerna huvudsakligen på befintliga datakällor (t.ex. OJ/TED, Eurostat) eller data som redan samlats in av berörda parter (t.ex. leverantörer av e-faktureringstjänster) inom deras affärsverksamhet. Det finns emellertid vissa luckor i uppgifterna som kräver ytterligare forskning (målinriktade studier och undersökningar) som ska utföras av GD Inre marknaden.