EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 26.6.2013
SWD(2013) 223 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv,

mis käsitleb elektrooniliste arvete esitamist riigihangete puhul

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

SISUKORD

Sissejuhatus ..... **Error! Bookmark not defined.**

1. Menetlusega seotud küsimused ja konsulteerimine huvitatud isikutega 3
2. Poliitiline taust, probleemi määratlus ja subsidiaarsus 3
3. Algatuse eesmärgid 4
4. Poliitikavalikud 5
5. Mõjuhinnang 6
6. Valikuvariantide võrdlus 8
7. Järelevalve ja hindamine 9

SISSEJUHATUS

Käesolevas mõjuhinnangus uuritakse sellise võimaliku ELi algatuse mõju, millega edendataks e-arvete esitamise standardite koostalitlusvõimet riigihangete puhul kogu Euroopa Liidus, et kõrvaldada siseturu killustatus.

1. MENETLUSEGA SEOTUD KÜSIMUSED JA KONSULTEERIMINE HUVITATUD ISIKUTEGA

Meede, millega edendatakse e-arvete kasutuselevõttu riigihangete puhul, on komisjoni jaoks lähituleviku prioriteet. Seda näitab riigihangete puhul e-arvete esitamist käsitleva põhimeetme lisamine teise ühtse turu meetmepaketti.

Käesolevas mõjuhinnangus tuginetakse välisuuringule, sidusrühmadega toimunud konsultatsioonidele ja internetis läbi viidud küsitlusele, mille käigus saadi üle 700 vastuse.

2. POLIITILINE TAUST, PROBLEEMI MÄÄRATLUS JA SUBSIDIAARSUS

Käesolev algatus käsitleb ainult direktiividega 2004/17/EÜ, 2004/18/EÜ ja 2009/81/EÜ hõlmatud riigihankeid.

2.1. Probleemi määratlus

Mitme e-arvete alase koostalitlusvõimeta standardi olemasolu ELis on peamine asjaolu, mis tekitab probleeme seoses arvete esitamisega riigihangete puhul. Eespool nimetatud probleemi allikat vaadeldakse laiemas kontekstis, kus vaatamata püüdlustele soodustada e-arvete kasutamist ja sellega kaasneva mitmesuguse kasu laiemat tunnistamist ei ole ELis avalik sektor üles näidanud erilist huvi. Liikmesriigid, kes otsustasid hõlbustada või lubada e-arvete kasutamist, töötasid sageli välja oma tehnilised lahendused, tuginedes erinevatele riiklikele standarditele – see vaid süvendab koostalitlusvõimega seotud probleemi, sest turule tekib üha rohkem uusi standardeid.

2.1.1. Probleem nr 1: liigne keerukus ja õiguslik ebakindlus ettevõtjate jaoks

Paljude erinevate e-arveid käsitlevate nõuete ja standardite olemasolu ELis põhjustab liigset keerukust ja õiguslikku ebakindlust ettevõtjate jaoks, kui nad väljastavad arveid teistesse liikmesriikidesse. ELi e-arvete turul valitsev keeruline olukord on tarnijate arvates koormav ja sellega kaasneb risk, et teistes liikmesriikides e-arveid ei aktsepteerita.

2.1.2. Probleem nr 2: suuremad kulud ettevõtjate jaoks

Kuna ELis olemasolevad erinevad e-arveid käsitlevad nõuded, standardid, lahendused ja võrgustikud/platvormid ei ole koostalitlusvõimelised ning turul ei ole ühtegi ühtset standardit, on ettevõtjad sageli sunnitud piiriülese hanketegevuse käigus järgima uuele turule sisenedes iga kord uut standardit. See suurendab kulusid olenemata sellest, kas arveid esitatakse otse või teenuseosutajate kaudu. Nendel ettevõtjatele kaasnevatel suurematel tegevuskuludel on negatiivne mõju ka ostjatele, sest neile pakutavate toodete või neile osutatavate teenuste eest tuleb küsida suuremat hinda.

2.1.3. Tagajärjed

Liigne keerukus / õiguslik ebakindlus ja suuremad tegevuskulud, mis ettevõtjatele kaasnevad, võivad kujutada endast turule sisenemise tõkkeid piiriüleste riigihangete puhul. Kui need toimuvad ELis, piirdub e-arvete esitamine enamasti eraldiseisvate – sageli riiklike – võrgustikega, moodustades sel moel siseturul nn e-arvete esitamise saarekesi. Sellised probleemid võivad ka heidutada ettevõtjaid osalemast riigihangetes teistes liikmesriikides, mis tähendab, et ettevõtjad loobuvad potentsiaalsetest ärivõimalustest e-arvetega seotud spetsiifiliste nõuete tõttu, mida nad ei suuda täita või mille täitmist nad peavad liiga kulukaks. Peale selle, riiklike e-arvete esitamise kordade domineerimine tähendab väiksemat piiriülest pakkumuste esitamist, väiksemat arvu osalevaid ettevõtjaid ja seega ka väiksemat konkurentsi, mille tulemuseks on omakorda mittetõhusalt toimiv siseturg.

2.2. Lähtestsenaarium

Kui ei võeta ühtegi ELi meedet, jätkuks e-arvete kasutuselevõtt riigihangete puhul ELis aeglases ja ühtlases tempos ning turule tekiks üha rohkem riiklikke standardeid. Ei ole mingit kindlust, et liikmesriigid valivad koostalitlusvõimelised lahendused – hiljutine praktika annab alust eeldada vastupidist. Sellisel juhul valitseb oht, et e-arvete kasutamine riigihangete puhul ELis muutub üha keerulisemaks ja kulukamaks, sest ostjad, tarnijad ja teenuseosutajad peaksid toime tulema üha suurema arvu riiklike nõuete ja standarditega. Turule sisenemise tõkked mitte ainult ei püsiks, vaid isegi suureneksid.

2.3. Õiguslik alus ja subsidiaarsus

ELi õigus võtta meetmeid eesmärgiga tagada siseturu toimimine tuleneb Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping”) artiklist 114.

ELi meetmed riigihangete puhul väljastatavate e-arvete valdkonnas on põhjendatud subsidiaarsuse põhimõttega. Liikmesriikide tegevus on süvendanud koostalitlusvõime probleemi, sest turule on tekkinud rohkem e-arveid käsitlevaid standardeid (mis suurendavad koostalitlusvõimega seotud kulusid ja keerukust).

Võttes arvesse direktiividega hõlmatud riigihangete raames toimuvate tehingutega seotud piiriülest huvi ning pooleliolevaid riiklikke algatusi, mille eesmärk on võtta kõnealuses valdkonnas kasutusele e-arved, oleks e-arvete esitamist riigihangete puhul käsitlev ELi meede kõige sobivam vahend, et parandada koostalitlusvõimet ja vältida siseturu täiendavat killustumist. Liikmesriigid ei suuda seda teha ise, sest selliste meetmetega ei tagataks ettevõtjate jaoks koostalitlusvõimet ega kõrvaldataks turule sisenemise tõkkeid.

3. ALGATUSE EESMÄRGID

3.1. Üldised eesmärgid

Käesoleva algatuse peamine eesmärk oleks parandada siseturu toimimist, kehtestades mehhanismid, mille abil oleks võimalik vähendada selliseid turule sisenemise tõkkeid piiriüleste riigihangete puhul, mida põhjustab e-arveid käsitlevate standardite ebapiisav koostalitlusvõime.

3.2. Konkreetsed eesmärgid

Üldise eesmärgi saavutamisele aitaksid kaasa järgmised konkreetsed eesmärgid:

(1) vähendada keerukust ning parandada selgust ja õiguskindlust ettevõtjate jaoks, võimaldades neil saata selliste standardite kohaselt koostatud arveid, mis on neile tuttavad ja mida tunnustatakse laialdaselt;

(2) vähendada tegevuskulusid (näiteks mitme e-arvete standardi ja süsteemi kasutamisega seotud kulusid) ettevõtjate jaoks, kes osalevad piiriülestes riigihangetes.

3.3. Tegevuseesmärgid

Kindlaks on määratud järgmine tegevuseesmärk:

- luua e-arvete esitamiseks riigihangete puhul tingimused sellise tehnilise lahenduse või selliste tehniliste lahenduste väljatöötamiseks, mille abil oleks võimalik tagada piiriülene koostalitlusvõime – teisisõnu, luua tingimused, mille puhul oleks teabevahetus ja andmeteisendus e-arvete esitamise süsteemide vahel vähem ressursimahukas, võimaldades ostjatel ja müüjatel vahetada arveid riigihangete puhul võimalikult väikeste kuludega ja võimalikult lihtsal viisil.

4. POLIITIKAVALIKUD

	Tehakse ettepanek turul kasutatava Euroopa uue standardi kohta	Liikmesriigid peavad aktsepteerima uuele Euroopa standardile vastavaid arveid	Lubatud on kasutada vaid uut Euroopa standardit
Valikuvariant nr 1: ei võeta uut ELi tasandi meedet	*EI*	*EI*	*EI*
Valikuvariant nr 2: vabal valikul põhinev lähenemisviis	**JAH**	*EI*	*EI*
Valikuvariant nr 3: valikuline üleminek e-arvete esitamisele	**JAH**	EI/JAH (JAH – ainult juhul, kui liikmesriik või hankija lubab e-arvete kasutamist)	*EI*
Valikuvariant nr 4: kohustuslik aktsepteerimine	**JAH**	**JAH**	*EI*
Valikuvariant nr 5: täielik ühtlustamine	**JAH**	**JAH**	**JAH**

5. MÕJUHINNANG

Turule sisenemise tõkete kaotamisel e-arvete esitamise valdkonnas oleks peamiselt majanduslik mõju ning seda nii kulude kui ka saadava kasu mõttes, kusjuures saadav kasu oleks suurem. Peamisele mõjule lisaks avaldub ka täiendav teisene mõju, sest paranenud koostalitlusvõimega kaasneks tõenäoliselt e-arvete laiem kasutamine. Selline mõju oleks oma laadilt majanduslik, sotsiaalne ja keskkonnaalane.

5.1. Peamine mõju

Selle mõju ulatus sõltuks valitud valikuvariandist – mida rohkem kasutajaid otsustab ühe lahenduse kasuks, seda vähem turule sisenemise tõkkeid alles jääks.

Ühtse standardi kehtestamine lahendaks koostalitlusvõime probleemi kõikide ettevõtjate jaoks, kes teevad koostööd uusi eeskirju järgivate hankijatega. Ühe koostalitlusvõimelise ja üldiselt tunnustatud Euroopa standardi olemasolu vähendaks piiriülese äritegevuse keerukust ja suurendaks õiguskindlust ettevõtjate jaoks. Samuti aitaks see vähendada kulusid, mis tulenevad vajadusest järgida paljusid erinevaid e-arvete esitamise alaseid standardeid. Ettevõtjad võivad saavutada täiendavat säästu, kui kohandatakse mõningal määral hinnakujunduse skeeme ja turustruktuure e-arvete edastamiseks.

Mis tahes meetmega, millega nõutakse uue e-arveid käsitleva Euroopa standardi kasutamist, kaasneksid ettevõtjate, hankijate ja liikmesriikide jaoks mõningad rakendamiskulud. Kuid need kulud kaalub üles oodatav kasu, s.t e-arvete kasutamisest tulenev tegevuskulude kokkuhoid ning suurenenud konkurentsist tulenevad väiksemad hinnad riigihangetes.

5.2. Teisene mõju

Uue e-arveid käsitleva Euroopa standardi vastuvõtmisega võib kaasneda teisene mõju, sest levib e-arvete kasutamine riigihangete puhul. Sellise e-arvete suurema kasutamisega kaasneks teatav majanduslik, sotsiaalne ja keskkonnaalane mõju.

5.2.1. Majanduslik, keskkonnaalane ja sotsiaalne mõju

E-arvete suurema kasutamise majanduslik mõju on seotud säästuga majanduses, mille põhjuseks on oodatav sääst riigihangete tsüklis (s.t ostjate ja müüjate tegevuskulude vähenemine, suurem läbipaistvus, kiirem maksete töötlemine). Sotsiaalne mõju on prognooside kohaselt neutraalne. Keskkonnaalane mõju on prognooside kohaselt positiivne – see avaldub eelkõige paberikasutuse vähenemises ja väiksemates CO2 heitkogustes.

5.2.2. Halduskoormuse vähendamine

Arveandmete elektrooniline kättesaadavus lihtsustaks liikmesriikide maksuasutuste läbiviidavat revideerimist ja nende poolt maksude kogumist ning samuti mis tahes aruannete koostamist, mille ettevõtja peab esitama. See omakorda vähendaks ettevõtjate halduskoormust. Kuna sellised haldusnõuded avaldavad suuremat mõju väiksematele ettevõtjatele, on halduskoormuse vähendamine eriti kasulik VKEde jaoks.

5.3. Erinevate valikuvariantide mõju

5.3.1. Valikuvariant nr 1: ei võeta uut ELi tasandi meedet

Seda valikuvarianti on kirjeldatud lähtestsenaariumit käsitlevas osas.

5.3.2. Valikuvariant nr 2: vabal valikul põhinev lähenemisviis

Töötatakse välja uus e-arveid käsitlev Euroopa standard ning seda soovitatakse kasutada riigihangete puhul, kuid Euroopa standardi kohaste e-arvete aktsepteerimise üle otsustaks iga liikmesriik ja/või hankija ise. Turule sisenemise tõkked säiliksid. Ettevõtjate kulutase ei muutuks, sest nad peaksid jätkuvalt samaaegselt järgima erinevaid e-arvete alaseid standardeid. Kui nad otsustaksid seda mitte teha, jääksid nad ilma potentsiaalsetest ärivõimalustest.

Käesoleva algatuse eesmärki ei suudetaks täita, sest koostalitlusvõime oleks jätkuvalt probleem. Teisene mõju avalduks vaid sel määral, mil toimub üleminek e-arvete esitamisele, kuid kõnealuse valikuvariandi vabatahtliku laadi tõttu on selle protsessi ulatust raske prognoosida.

5.3.3. Valikuvariant nr 3: valikuline üleminek e-arvete esitamisele

Liikmesriikidel, kes omal algatusel näevad ette võimaluse esitada e-arveid riigihangete puhul, tekiks kohustus aktsepteerida uue Euroopa standardi kohaseid elektroonilisi arveid. See vähendaks ettevõtjate jaoks e-arvete esitamisega seotud kulusid ja muudaks selliste arvete esitamise lihtsamaks, sest ettevõtjad saaksid edastada elektroonilisi arveid ühtse standardi alusel mis tahes hankijale, kes lubab e-arvete esitamist. Koostalitlusvõime paraneks, kuid ei pruugi olla tagatud nendes liikmesriikides, kus e-arvete kohustuslik esitamine on lubatud *de facto*, kuid mitte *de jure*. Ettevõtjate õiguslik ebakindlus säiliks.

Liikmesriike koheldaks ebavõrdselt: need liikmesriigid, kes juba kasutavad e-arveid riigihangete puhul, peaksid kohanduma uue standardiga, samas kui need liikmesriigid, kes ei kasuta riigihangete puhul e-arveid, ei peaks uuele standardile üle minema ja see isegi vähendaks nende motivatsiooni seda niipea teha.

Teisest mõju on raske prognoosida. Selleks et kõik liikmesriigid hakkaksid kasutama riigihangete puhul e-arveid, võib kuluda palju aega. Riigihangete puhul tihedama konkurentsiga kaasnevast suuremast kulutõhususest ja säästust tulenev võimalik kasu ei realiseeruks või toimuks see väga aeglaselt.

5.3.4. Valikuvariant nr 4: kohustuslik aktsepteerimine

Töötatakse välja uus ühtne Euroopa standard, mis tehakse kõigile turuosalistele kättesaadavaks, et nad saaksid seda kasutada. Kõik hankijad peaksid aktsepteerima sellele standardile vastavaid e-arveid riigihangete puhul, ilma et tuleks asendada olemasolevaid tehnilisi lahendusi.

Tegevuseesmärk täidetaks kiiresti: Euroopa standardile vastavate e-arvete aktsepteerimise nõudega tagaks tõhusal viisil koostalitlusvõime ja sellest tulenevalt kaotataks turule sisenemise tõkked alates sätete jõustumise päevast. Standardiga võidakse pakkuda ka valmislahendust ja suuniseid nende liikmesriikide jaoks, kes ei ole e-arvete esitamist veel rakendanud.

Ettevõtjatele annaks see valikuvariant kindlustunde, et mis tahes jõupingutused ja kulutused saaksid tasa teenitud üsna lühikese aja jooksul. Teadmine, et investeerimine ühte ainsasse lahendusse võimaldab saata e-arveid mis tahes hankijatele mis tahes liikmesriigis, peaks olema veenev argument e-arvetele üleminekuks.

Teisest mõju on võimalik märgata ainult sel määral, mil leiab aset üleminek e-arvetele. Kuna ühtse standardi olemasolu tõenäoliselt julgustab rohkemaid turuosalisi seda otsust tegema, peaks selle protsessi ulatus olema suurem kui eelmise valikuvariandi puhul.

5.3.5. Valikuvariant nr 5: täielik ühtlustamine

Praegu kehtivate standardite kohaste arvete esitamine ei oleks enam lubatud. Kuigi selle lähenemisviisi korral ühtlustataks e-arvete esitamine ELis täiel määral, oleksid asjatud mis tahes investeeringud, mis on tehtud liikmesriikides, kes on juba riiklikud e-arvete esitamise süsteemid välja töötanud. Selline lähenemisviis oleks ka väga probleemne ja kulukas teenuseosutajate jaoks, sest nad peaksid oma süsteemid täiesti ümber kujundama. Peale selle oleks kõnealusele lähenemisviisile tugev poliitiline vastuseis liikmesriikides, kes on juba kehtestanud e-arvete esitamise süsteemi.

6. VALIKUVARIANTIDE VÕRDLUS

Erinevate valikuvariantide analüüsimisel jõuti järgmiste tulemusteni:

	Eesmärk: parandada/hõlbustada koostalitlusvõimet e-arvete esitamisel riigihangete puhul		
Poliitikavalikud	**MÕJUSUS**	**TÕHUSUS**	**SIDUSUS[1]**
Valikuvariant nr 1: ei võeta uut ELi tasandi meedet	0	0	0
Valikuvariant nr 2: vabal valikul põhinev lähenemisviis	(+ / ?)	(≈)	(?)
Valikuvariant nr 3: valikuline üleminek e-arvete esitamisele	(+)	(+)	(- / ?)
Valikuvariant nr 4: kohustuslik aktsepteerimine	(+ +)	(+)	(+ / ?)
Valikuvariant nr 5: täielik ühtlustamine	(+ +)	(- -)	(≈)

[1] Sidususe hindamisel võetakse arvesse ka teisest mõju (s.t e-arvete suuremast kasutamisest tulenevat mõju) ja seda, mil määral valikuvariandid on sidusad muude ELi poliitikavaldkondadega (eelkõige elektrooniliste riigihangete algatusega ja viiviste direktiivi eesmärkidega).

Mõju ulatus võrreldes lähtestsenaariumiga (lähtestsenaarium on tähistatud 0-ga:): ++ väga positiivne; + positiivne; – – väga negatiivne; – negatiivne; ≈ vähene/neutraalne; ? ei ole teada; NA ei kohaldata.

Valikuvariant nr 4 tundub olevat kõige asjakohasem:

- see aitaks üle saada praegu valitsevast killustatusest ja tagada siseturu nõuetekohase toimimise;
- kuna üleminek e-arvete esitamisele toimuks ettevõtja algatusel, ei kaasneks sellega tarbetuid kulusid; selle valikuvariandi puhul järgitaks ka subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid;
- soodustades laiemat üleminekut e-arvetele, saavutataks selle valikuvariandi puhul e-arvete esitamisega kaasneda võiv maksimaalne tõhusus ja majanduslik sääst;
- kui võimaldada ettevõtjatel ja hankijatel jätkata olemasolevate riiklike arvete esitamise süsteemide kasutamist, vähendaks see mõlema rühma jaoks üleminekuga seotud kulusid ja tõrkeid.

Uuele Euroopa standardile vastavate e-arvete kohustuslikule aktsepteerimisele ülemineku kavandatav tähtaeg on 2017. või 2018. aasta. Selline ajaraamistik kajastab sidusrühmade soovi liikuda edasi kiiremini ja on kooskõlas kohustusliku elektrooniliste riigihangete kasutuselevõtu eeldatava kuupäevaga, mis on esitatud läbivaadatud riigihankedirektiivide eelnõudes.

7. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Selleks et vältida hankijate, ettevõtjate või liikmesriikide mis tahes täiendavat (haldus-)koormust, mis tuleneks järelevalveks kasutatava teabe kogumisest, tuginevad kavandatud näitajad peamiselt olemasolevatele andmeallikatele (näiteks Euroopa Liidu Teataja lisa TED, Eurostat) või sidusrühmade (näiteks e-arvete teenuse osutajad) poolt oma äritegevuse käigus juba kogutud andmetele. Mõningate puuduvate andmete saamiseks peab siseturu ja teenuste peadirektoraat siiski tegema täiendavaid uuringuid (sihtuuringuid ja statistilisi vaatlusi).