



Direktiv om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling 2012/13:FPM142

Näringsdepartementet

2013-08-14

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 449 slutlig
Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling

Sammanfattning

Övergången till papperslös offentlig förvaltning är ett viktigt mål för Europeiska unionen och dess medlemsstater, särskilt när det gäller dess gränsöverskridande dimensioner. E-fakturering ses som ett medel för att nå detta mål.

Förslaget förutser att en ny europeisk standard för innehållet i e-fakturor, en så kallad semantisk datamodell, ska utarbetas av den Europeiska standardiseringskommittén (CEN). Detta kommer att göras på grundval av ett mandat från kommissionen som förbereds i ett senare skede. Detta mandat kommer att innefatta en lista över minimikrav som standarden ska innehålla.

Regeringen ställer sig preliminärt övergripande positiv till åtgärder som främjar gränsöverskridande upphandling. Regeringen menar dock att det finns delar i det antagna förslaget som behöver förtydligas vad gäller kravet på att upphandlande myndigheter och enheter ska kunna hantera alla de fakturaformat som överensstämmer med den europeiska standardens semantiska datamodell.

1.1 Ärendets bakgrund

Övergången till papperslös offentlig förvaltning är ett viktigt mål för Europeiska unionen och dess medlemsstater, särskilt när det gäller dess gränsöverskridande dimensioner. E-fakturerings ses som ett medel för att nå detta mål.

De allmänt erkända fördelarna med e-fakturerings har fått flera EU-medlemsstater (Danmark, Österrike, Sverige och Finland) att på olika sätt göra e-fakturerings obligatoriska vid offentlig upphandling i hela eller delar av den offentliga sektorn. Dock är dessa egeninitiativ oftast baserade på nationella standarder som därmed inte fullt ut fungerar tillsammans. Detta gör att de leder till ökad komplexitet och högre kostnader för företag som vill delta i gränsöverskridande upphandlingar och att de på så sätt skapar hinder för marknadstillträde. Sammantaget resulterar detta i att e-fakturerings fortfarande används mycket begränsat i Europa och utgör ungefär 4 till 15 procent av alla fakturerings som skickas. Ett initiativ inom e-fakturerings vid offentlig upphandling skulle förhindra ytterligare splittring av den inre marknaden och underlätta införandet av e-fakturerings. Med tanke på att offentlig upphandling som täcks av direktiven om offentlig upphandling står för omkring 3,7 procent av EU:s BNP, skulle införandet av ett initiativ för att undanröja hinder för marknadstillträde vid e-fakturerings inom offentlig upphandling ge den offentliga sektorn en ledarroll på detta område och bli vägledande för en mer utbredd användning av e-fakturerings i hela ekonomin.

På senare år har ett betydande antal aktörer efterlyst ett agerande på europeisk nivå för att stimulera e-fakturerings i hela EU, särskilt när det gäller utbyte av fakturerings i den offentliga sektorn. I meddelandet Att utnyttja fördelarna med elektronisk fakturerings i Europa, KOM (2010) 712, har kommissionen satt upp målet att e-fakturerings ska bli den dominerande faktureringsmetoden inom EU senast 2020. I en resolution i april 2012 begärde Europaparlamentet att e-fakturerings ska bli obligatoriskt inom offentlig upphandling senast 2016, medan medlemsstater efterfrågade åtgärder för att främja e-fakturerings vid rådets informella möte i februari 2012 (konkurrenskraft) och i Europeiska rådets slutsatser i juni 2012. Tiden verkar därför mogen för att genomföra det föreslagna initiativet till e-fakturerings inom offentlig upphandling och på så vis undanröja de hinder för marknadstillträde som orsakas av bristande interoperabilitet gällande e-fakturerings.

Ett förslag på detta område skulle också komplettera den pågående moderniseringen av EU:s regler för offentlig upphandling, en nyckelåtgärd i inre marknadsakt I, särskilt gällande förslagen om en full övergång till e-fakturerings. Slutligen anser kommissionen att införandet av e-fakturerings inom offentlig upphandling ska prioriteras. Detta återspeglas i att förslaget

ingår som en av tolv nyckelåtgärder i kommissionens meddelande av den 3 oktober 2012, Inre marknadsakten II – Tillsammans för ny tillväxt (KOM(2012) 573), som syftar till att stärka Europas tillväxt och öka människors och företags förtroende för den inre marknaden (2012/13 FPM19)

Den 26 juni 2013 presenterade kommissionen det nu aktuella förslaget till direktiv. Samma dag presenterade kommissionen också meddelandet Genomgående e-upphandling för att modernisera offentlig förvaltning, KOM(2013) 453 slutlig, som behandlar genomförande av ”genomgående e-upphandling” och de åtgärder som EU och medlemsstaterna bör vidta för att detta ska möjliggöras. Antagandet av det nu aktuella förslaget till direktiv utgör den första av åtgärderna som anges i meddelandet. Meddelandet är en uppföljning på kommissionens meddelande En strategi för elektronisk upphandling, KOM(2012) 179 slutlig, som behandlas i faktapromemorian Meddelande om en strategi för elektronisk upphandling (2011/12:FPM146).

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget förutsätter att en ny europeisk standard för e-fakturerings ska utarbetas av den Europeiska standardiseringskommittén (CEN). Detta kommer att göras på grundval av ett mandat från kommissionen som förbereds i ett senare skede. Detta mandat kommer att innefatta en lista över minimikrav som standarden ska innehålla. Arbetet utförs sedan i linje med vad som anges i förordning (EU) nr 1025/2012 av den 25 oktober 2012 om europeisk standardisering och ändring av rådets direktiv 89/686/EEG och 93/15/EEG och Europarlamentets och rådets direktiv 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/105/EG och 2009/23/EG.

Den nya europeiska standarden som ska tas fram ska omfatta den semantiska datamodellen för kärnan (ofta kallat basinnehållet) i den elektroniska fakturan. Standarden ska vara tekniskt neutral och säkerställa skyddet av personuppgifter i enlighet med direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Om den nya europeiska standarden uppfyller kraven i föreliggande direktiv, ska kommissionen offentliggöra hänvisningen till denna europeiska standard i Europeiska unionens officiella tidning.

Medlemsstaterna ska säkerställa att upphandlande myndigheter och upphandlande enheter inte vägrar att ta emot elektroniska fakturor som överensstämmer med den nya europeiska standarden till vilken en hänvisning har offentliggjorts.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Statliga myndigheter införde elektronisk fakturahantering vid halvårsskiftet 2008. Formerna för myndigheternas hantering av fakturor regleras i

förordning (2000:606) om statliga myndigheters bokföring samt i förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte. Ekonomistyrningsverket (ESV) har föreskriftsrätt på området för båda förordningarna.

2012/13:FPM142

Förslaget innebär att även kommuner, landsting och sådana juridiska personer som omfattas av upphandlingslagstiftningen måste kunna ta emot e-fakturer som överensstämmer med den nya europeiska standarden.

Förslaget kan komma att medföra mindre ändringar i de föreskrifter som ESV utfärdar på e-handelsområdet. ESV har ansvarat för det svenska deltagandet i projektet Pan-European Public Procurement Online (PEPPOL) samt är representerade i kommissionens flerpartsforum för e-faktura. ESV förbereder redan att i november 2013 fastställa en uppdatering av dagens föreskrifter som därmed skulle tillgodose dessa nya krav.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens konsekvensbedömning omfattar fem olika alternativ och anför att den bäst lämpade lösningen är att göra det obligatoriskt för upphandlande myndigheter och enheter att acceptera fakturer som uppfyller en ny allmän europeisk faktureringsstandard. Detta skulle hjälpa till med att få bukt med splittringen i det nuvarande lapptäcket av nationella e-faktureringsystem. Den valda ansatsen skulle kombinera den starka stimulansen som fås genom åläggandet att säkerställa interoperabilitet när det gäller e-fakturering vid offentlig upphandling, med en flexiblare ansats när det gäller de lämpligaste sätten att säkerställa användning av e-fakturering i sig.

Kommissionen gör bedömningen att förslaget inte påverkar unionens budget utöver de resurser som redan anslagits för standardiseringsåtgärder i den nuvarande och framtida budgetramen. De budgetära konsekvenserna för Sverige kommer att utredas. Det kan dock redan nu konstateras att direktivets nuvarande lydelse riskerar att medföra betydande kostnader om upphandlande myndigheter såsom bl.a. statliga myndigheter, kommuner och landsting måste ha kapacitet att ta emot alla de fakturaformat som överensstämmer med den nya europeiska standardens semantiska datamodell.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig preliminärt övergripande positiv till åtgärder som främjar gränsöverskridande upphandling. Det finns dock delar i det antagna förslaget som behöver förtydligas vad gäller kravet på att upphandlande

myndigheter och enheter ska kunna hantera alla de fakturaformat som överensstämmer med den europeiska standardens semantiska datamodell.

Regeringen menar att direktivförslaget borde utgå från den rekommendation om en semantisk datamodell för e-fakturors basinnehåll som kommissionens flerpartsforum för e-faktura tagit fram under våren 2013. Flerpartsforumets förslag baseras på en insikt om att det idag finns betydande användning av e-fakturering inom olika sektorer i Europa. Att tvinga alla företag och upphandlande myndigheter och enheter att byta till ett nytt och gemensamt format skulle vara svårt att motivera utifrån ett kostnads/nyttoperspektiv. Därför har förslaget från flerpartsforumet koncentrerats till att samordna innehållet i e-fakturer, medan dagens existerande format tillåts samexistera. På sikt kan konvergering ske mellan format och med en gemensam semantisk modell kan konverteringar mellan format underlättas. Flerpartsforumets förslag anger vidare att upphandlande myndigheter och enheter bör agera föregångare i arbetet att göra e-fakturering till det dominerande sättet att fakturera i Europa.

Den offentliga sektorn har i medlemsstater och med stöd av kommissionen sedan 2008 gjort stora satsningar som kan vara en bas för det fortsatta arbetet för upphandlande myndigheter och enheter både i Sverige och i övriga medlemsstater. De mest signifikanta initiativen i detta hänseende är PEPPOL (www.esv.se/peppol och www.peppol.eu) och de pågående standardiseringsprojekten inom CEN Business Interoperability Interfaces for public procurement in Europe (CEN/BII, www.cenbii.eu). Det förefaller naturligt att krav på den offentliga sektorn att använda specifika format borde koncentreras mot dessa initiativ, som i övrigt harmonierar med den kommande europeiska standarden.

Regeringens mål i strategin ”Med medborgaren i centrum – regeringens strategi för en digitalt samverkande förvaltning” är att åstadkomma högre kvalitet och effektivitet i verksamheten. Digitaliseringen skapar möjligheter till effektivisering inom statsförvaltningen och gemensamma standarder och regler inom EU medverkar till att uppnå detta mål. Standarder är en viktig grund för att skapa återanvändbara lösningar och hållbar samverkansförmåga. Digitala tjänster bör i så stor utsträckning som möjligt bygga på öppna standarder och använda programvara som frigör statsförvaltningen från beroendet av enskilda tekniker och lösningar.

Regeringen kommer att verka för att förslaget ska utformas samhällsekonomiskt effektivt och kostnadseffektivt. Det är därför viktigt att utreda förslagets konsekvenser och om de kostnader som kan uppstå för det offentliga kan hanteras inom befintliga resursramar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2012/13:FPM142

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Det aktuella förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget baseras på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat EUF-fördraget). Detta förslag undanröjer hinder för marknadstillträde vid gränsöverskridande offentlig upphandling och handelshinder, genom att skapa förutsättningar för införandet av en gemensam europeisk standard och ålägga medlemsstaterna att säkerställa att upphandlande myndigheter och enheter inte vägrar ta emot elektroniska fakturor som överensstämmer med denna standard.

Beslut fattas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet efter hörande av Ekonomiska och sociala kommittén.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

3.2.1 Subsidiaritetsprincipen

När det gäller subsidiaritetsprincipen har kommissionen anfört följande.

Enligt subsidiaritetsprincipen kan unionen agera endast om målen för den föreslagna åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför bättre kan uppnås på EU-nivå. Av skäl som förklaras närmare nedan behövs åtgärder från EU:s sida för att undanröja marknadshinder och handelshinder som finns på grund av olika nationella regler och standarder samt för att säkerställa interoperabilitet. Därför är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen. Antalet befintliga standarder, krav och lösningar är fortfarande väldigt högt och nätverk för e-faktureringsverkar rota sig allt fastare inom de nationella gränserna, i stället för tvärtom.

Egeninitiativen från medlemsstaterna har förvärrat interoperabilitetsproblemet, eftersom fler e-faktureringsstandarder har uppstått på marknaden och därmed ökat kostnaderna och komplexiteten när det gäller att säkerställa interoperabilitet. Till följd av detta är åtgärderna som medlemsstaterna vidtar inte tillräckliga för att säkerställa e-faktureringsinteroperabilitet vid gränsöverskridande upphandlingar.

Berättigandet för en EU-åtgärd bottnar i den gränsöverskridande karaktären hos problemet med otillräcklig interoperabilitet mellan nationella (och

privatägda) e-faktureringsystem. Med tanke på den gränsöverskridande naturen hos de offentliga upphandlingstransaktioner som täcks av direktiven om offentlig upphandling samt bristen på meningsfulla resultat av vissa medlemsstaters ansträngningar att lösa interoperabilitetsproblemen, verkar en EU-åtgärd gällande e-fakturering vid offentlig upphandling vara den enda lösningen som finns för att samordna åtgärder och förhindra ytterligare splittring av den inre marknaden. Dessutom kan bara EU agera som en oberoende ”skiljedomare” i diskussionen om interoperabilitet och objektivet rekommendera den bästa ansatsen för att undanröja marknadshinder.

Det finns inte mycket som tyder på att den nuvarande situationen gällande e-fakturering kan ändras eller förbättras inom överskådlig framtid utan åtgärder på EU-nivå.

3.2.2 Proportionalitetsprincipen

När det gäller proportionalitetsprincipen har kommissionen anfört följande.

Förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att säkerställa att den inre marknaden fungerar.

Olika alternativ har bedömts i konsekvensbedömningen, vilket lett fram till slutsatsen att det alternativ som föredras också är optimalt när det gäller proportionalitet – ansatsen som valts kombinerar den kraftiga stimulansen hos ett förpliktigande om att säkerställa interoperabilitet i e-fakturering vid offentlig upphandling, med en flexiblare ansats när det gäller de lämpligaste sätten att säkerställa användningen av e-fakturering som sådan.

3.2.3 Regeringens bedömning

Regeringen delar kommissionens bedömning när det gäller subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det litauiska ordförandeskapet har aviserat att ärendet kommer att förhandlas under hösten 2013 i rådsarbetsgruppen för offentlig upphandling.

4.2 Fackuttryck/termer

interoperabilitet: förmåga hos system, organisationer eller verksamhetsprocesser att fungera tillsammans och kunna kommunicera med varandra genom att överenskomna regler följs

elektronisk faktura: en faktura som har utfärdats och mottagits i något elektroniskt format

semantisk datamodell: en strukturerad och logiskt sammanhängande uppsättning termer och innebörder som specificerar det innehåll som överförs i elektroniska fakturor

kärnan i den elektroniska fakturan: e-fakturans basinnehåll, en delmängd information som ingår i en elektronisk faktura och som är viktig för att möjliggöra gränsöverskridande interoperabilitet, inklusive den information som krävs för att säkerställa efterlevnad av de lagstadgade kraven

upphandlande myndigheter: upphandlande myndigheter enligt definitionen i artikel [2] i direktiv [ersätter direktiv 2004/18/EG]

upphandlande enheter: upphandlande enheter enligt definitionen i artikel [4] i direktiv [ersätter direktiv 2004/17/EG]

europaisk standard: en europeisk standard enligt definitionen i artikel 2.1 i förordning (EU) nr 1025/2012