



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Dato: 16. september 2013

Forslag til direktiv om elektronisk fakturering i offentlige indkøb KOM(2013) 449.

1. Resumé

Forslaget har til formål at sikre, at der tages skridt i retning af papirløs offentlig administration særligt i relation til grænseoverskridende udveksling af elektroniske dokumenter og informationer. Elektronisk fakturering ses som et meget lovende område og en katalysator for at kunne nå målet om en papirløs administration.

Direktivforslaget stiller krav om, at alle offentlige myndigheder skal kunne modtage elektroniske fakturaer for varer og tjenesteydelser købt under EU-rammekontrakter, såfremt fakturaen er i overensstemmelse med den europæiske standard, hvis reference bliver udstukket i forbindelse med direktivet.

Direktivforslaget har videre til formål at harmonisere brugen af standarder for elektronisk fakturering på tværs af medlemsstaterne.

Forslaget vurderes at have lovgivningsmæssige konsekvenser, men ingen administrative konsekvenser for erhvervslivet. De statsfinansielle konsekvenser som følge af forslaget skal analyseres nærmere.

2. Baggrund

Kommissionen har den 26. juni 2013 fremsendt forslag til direktiv om brug af elektronisk fakturering i offentlige indkøbsprocesser. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende det indre markeds funktion og den frie bevægelighed for tjenesteydelser. Forslaget vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure.

I de seneste år har en lang række aktører opfordret til handling i europæisk regi for at fremme e-faktureringens markedet i EU, især med hensyn til udvekslingen af fakturaer mellem myndighederne.

I meddelelsen "Udnyttelse af fordelene ved elektronisk fakturering i Europa" KOM(2010) 712 har Kommissionen opfordret til, at e-fakturering senest i 2020 bliver den fremherskende form for fakturering i EU. Europa-Parlamentet opfordrede i sin beslutning i april 2012 til senest i 2016 at gøre e-fakturering obligatorisk inden for offentlige indkøb, mens medlemsstaterne på det uformelle rådsmøde i februar 2012 om konkurrenceevne og i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i juni 2012 opfordrede til at fremme e-fakturering.

Forslaget vil også bidrage til moderniseringen af EU-bestemmelserne om offentlige indkøb, der er et centralt punkt i Akten for Det Indre Marked I, især med hensyn til forslag om en komplet overgang til e-indkøb. Endelig ser Kommissionen indsatsen med hensyn til at fremme indførelsen af e-fakturering inden for offentlige indkøb som en prioritet. Det afspejles ved, at initiativet om e-fakturering inden for offentlige indkøb er medtaget i Akten for Det Indre Marked II som et nøgletiltag.

De alment anerkendte fordele ved e-fakturering har ført til, at en række EU-medlemsstater (Danmark, Østrig, Sverige og Finland) kræver, at der indsendes e-fakturaer i forbindelse med offentlige indkøb i hele eller dele af den offentlige sektor. Da der mangler en fælles europæisk standard, har medlemsstaterne ofte besluttet at udvikle deres egne tekniske løsninger baseret på nationale standarder eller tilpasninger af diverse internationale standarder. Det betyder, at antallet af forskellige standarder, der eksisterer sideløbende i medlemsstaterne, er stigende og forventes fortsat at stige i fremtiden.

Generelt fører det til en øget kompleksitet og til stigende omkostninger for de virksomheder, som ønsker at deltage i tværnationale indkøb og skaber derigennem markedshindringer.

3. Formål og indhold

Generelt kan det konkluderes, at indførelsen af e-fakturering i Europa stadig er meget begrænset og tegner sig for 4 til 15 % af de udvekslede fakturaer. Forslaget om e-fakturering inden for offentlige indkøb vil forhindre yderligere fragmentering af det indre marked og lette indførelsen af e-fakturering.

De erhvervsdrivende, der ønsker at udføre tværnationale indkøbsaktiviteter, er ofte nødt til at overholde en ny e-faktureringsstandard, hver gang de får adgang til et nyt marked. Idet de erhvervsdrivende afskrækkes fra at foretage tværnationale indkøb, udgør de forskellige retlige og tekniske krav i forbindelse med elektroniske fakturaer hindringer for markedsadgangen ved tværnationale offentlige indkøb og handelshindringer. Dermed

indskrænkes de grundlæggende friheder, hvilket har en direkte virkning på, hvordan det indre marked fungerer.

Disse hindringer for handel inden for Unionen vil sandsynligvis blive mere udpræget i fremtiden, når der udvikles flere nationale og proprietære standarder, der ikke er interoperable, og når anvendelsen af elektroniske fakturaer inden for offentlige indkøb bliver mere almindelig eller gøres obligatorisk i flere medlemsstater.

Kommissionen lægger i begrundelsen for direktivforslaget således vægt på, at det foreslåede initiativ om e-fakturering inden for offentlige indkøb effektivt vil fjerne hindringerne for markedsadgang, som er forårsaget af en utilstrækkelig interoperabilitet i forbindelse med e-fakturering.

Direktivforslaget har således til formål, at harmonisere brugen af standarder og sikre interoperabilitet for elektronisk fakturering på tværs af medlemsstaterne.

I direktivforslaget anmoder Kommissionen den europæiske standardiseringsorganisation (CEN) om at udarbejde en europæisk standard for en semantiske datamodel af en basal faktura (kernefaktura). Kommissionen kræver, at den europæiske standard for den basale faktura (kernefakturaen) er teknologisk neutral og garanterer beskyttelse af personoplysninger i overensstemmelse med direktiv 95/46/EF.

Med direktivet forpligtes medlemsstaterne til at sikre, at de ordregivende myndigheder og ordregivende enheder ikke afviser at modtage elektroniske fakturaer, som er i overensstemmelse med den europæiske standard for en basal faktura (kernefaktura), hvis reference er blevet offentliggjort i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2 i direktivet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vurderet, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Kommissionen vurderer, at det er nødvendigt med en EU-indsats for at fjerne markeds- og handelshindringer, der forårsages af forskellige nationale bestemmelser og standarder, og for at sikre interoperabiliteten. Forslaget er derfor i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Antallet af eksisterende standarder, krav og løsninger er fortsat meget højt, og e-faktureringsnetværkerne synes ikke at blive mindre, tværtimod tager de til, især inden for de nationale grænser. De initiativer, der kommer nedefra i medlemsstaterne, har forværret problemet i forbindelse med interoperabilitet, idet der er dukket flere e-faktureringsstandarder op på markedet, hvilket yderligere øger omkostningerne og gør det mere komplekst at sikre interoperabiliteten. Følgelig er de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet, ikke tilstrækkelige til at sikre e-faktureringsinteroperabiliteten i tværnationale indkøb.

Begrundelsen for en EU-indsats skyldes problemets tværnationale art i form af utilstrækkelig interoperabilitet mellem nationale (og proprietære) e-faktureringsordninger. I betragtning af den tværnationale art af offentlige indkøb, som er dækket af direktivet om offentlige indkøb, og manglen på fornuftige resultater med hensyn til nogle medlemsstaters bestræbelser på at løse problemet med interoperabilitet, synes en EU-indsats den eneste løsning for at koordinere disse bestræbelser og for at forhindre en yderligere fragmentering af det indre marked.

Der er ikke meget, der tyder på, at den nuværende situation med hensyn til e-fakturering inden for offentlige indkøb vil ændre sig eller forbedres i den nærmeste fremtid uden en indsats fra EU.

Regeringen er umiddelbart enig med Kommissionen i, at der er behov for en harmoniseret tilgang.

6. Gældende dansk ret

Alle offentlige myndigheder er i henhold til Lov om offentlige betalinger m.v. (Lov nr. 1203 af 27/12 2003) forpligtet til at modtage elektroniske fakturaer fra deres leverandører.

De nærmere regler herfor fremgår af BEK nr 206 af 11/03/2011 om Elektronisk afregning med Offentlige myndigheder. Bekendtgørelsen fastslår, at offentlige myndigheder skal sende og modtage regninger i elektronisk format - det såkaldte OIOUBL-format. Samtidig skal regninger, der sendes til den offentlige myndighed, opfylde bestemte krav med hensyn til indhold og format.

BEK nr 354 af 26/03/2010 om Information i og Transport af OIOUBL elektronisk regning til brug for elektronisk afregning med offentlige myndigheder beskriver hvilke informationer en faktura skal indeholde, hvordan de skal præsenteres og hvorledes de skal fremsendes til de offentlige myndigheder.

Fakturaer fra udenlandske leverandører til offentlige myndigheder i Danmark er *ikke* omfattet af ovennævnte bekendtgørelser.

7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget forventes at have lovgivningsmæssige konsekvenser. De nærmere lovgivningsmæssige konsekvenser skal analyseres nærmere.

Statsfinansielle konsekvenser

Som udgangspunkt er alle offentlige myndigheder i dag forpligtet til at modtage elektronisk fakturaer og har således både it-systemer og arbejdsprocesser på plads (jf. Bekendtgørelsen om elektronisk afregning med offentlige myndigheder).

Forslaget vurderes dog at kunne påføre de enkelte offentlige institutioner udgifter til tilpasning af deres it-systemer, såfremt kravet om at de skal kunne modtage *alle* fakturaformater, som overholder den europæiske standard, fastholdes.

Årsagen er, at der i princippet kan være mange forskellige tekniske standarder, der overholder den europæiske standard. Disse tekniske standarder kan i deres udformning variere meget i forhold til den standard, som de offentlige danske myndigheder er forpligtet til at modtage i dag jf. Bekendtgørelsen om elektronisk afregning med offentlige myndigheder.

Som direktivforslaget er formuleret nu, vil myndighederne tilmed skulle acceptere fakturaer i elektroniske formater, som ikke kan indlæses automatisk i myndighedernes it-systemer, men skal behandles manuelt, fordi der er tale om ustrukturerede data fx mail eller pdf.

Såfremt der ikke indføres en begrænsning i mængden af potentielle tekniske standarder, som de offentlige myndigheder er forpligtet til at modtage, og stilles krav om brug af strukturerede data, kan direktivet derfor komme til at påføre myndighederne en række omkostninger.

De statsfinansielle omkostninger skal analyseres nærmere. Eventuelle meromkostninger vil skulle afholdes indenfor relevante ministeriers egne rammer.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Ifølge Kommissionen udgør offentlige indkøb ca. 3,7 % af EU's BNP. Kommissionen vurderer på den baggrund, at gennemførelsen af et initiativ, der sigter mod at fjerne markedshindringerne for e-fakturering inden for

offentlige indkøb vil gøre den offentlige sektor til et førende marked på dette område og sikre en mere udbredt anvendelse af e-fakturering i samfundsøkonomien.

Kommisjonen vurderer, at alle foranstaltninger, der kræver anvendelse af en ny europæisk e-faktureringsstandard, vil generere gennemførelsesomkostninger for virksomhederne, de ordregivende myndigheder og medlemsstaterne. Disse omkostninger vil imidlertid blive opvejet af de forventede fordele, dvs. driftsbesparelser ved brug af e-fakturering og lavere priser ved offentlige indkøb som følge af den skærpede konkurrence.

Kommissionen har vurderet, at direktivet ved at sikre semantisk interoperabilitet og forbedret retssikkerhed vil fremme indførelsen af elektronisk fakturering inden for offentlige indkøb og derved gøre det muligt for medlemsstaterne, de ordregivende myndigheder, de ordregivende enheder og de erhvervsdrivende at opnå betydelige fordele med hensyn til besparelser, miljømæssig indvirkning og en reduktion af den administrative byrde.

Regeringen er i vidt omfang enig i, at forslaget potentielt kan sikre en mere udbredt anvendelse af e-fakturering og dermed gøre det muligt for medlemsstaterne, myndighederne og de erhvervsdrivende at opnå direkte besparelser.

9. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget har ikke i sig selv administrative konsekvenser for erhvervslivet, da det er frivilligt for virksomhederne, om de ønsker at fakturere de offentlige myndigheder elektronisk.

10. Høring

Forslaget har været i høring i Specialudvalget for Konkurrenceevne-, Vækst- og Forbrugerforhold med frist for bemærkninger den 15. august 2013.

Der er modtaget høringsvar fra Dansk Aktionærforening, Danske Revisorer, KL, Danske Regioner, IT-branchen, Landbrug og Fødevarer, ITEK, Dansk Erhverv og AC Akademikerne.

Dansk Aktionærforening og Danske Revisorer har ingen bemærkninger til direktivudkastet.

AC Akademikerne har ingen specifikke kommentarer, men bakker op om initiativet om elektronisk fakturering.

KL er enig i, at e-fakturering er en naturlig følge af digitaliseringen af den offentlige sektor og dermed et naturligt krav at frembringe på EU- niveau. KL finder det positivt, at kommunerne i kraft af den allerede eksisterende danske lovgivning kan bibeholde deres nuværende arbejdsgange, hvor de modtager fakturaer elektronisk fra danske leverandører, men stadig er forpligtet til at modtage fakturaer på papir fra udenlandske leverandører. KL anser gennemførelsestiden på direktivet på 4 år for et rimeligt krav.

Danske Regioner er som udgangspunkt positive overfor, at der i EU tages tiltag til at gøre elektronisk fakturering obligatorisk. Danske Regioner bakker op om ønsket om at sikre interoperabilitet i forskellige forretningssystemer for nemmere at kunne udveksle dokumenter på tværs af grænser. Danske Regioner er imidlertid betænkelige ved, at forslaget alene fokuserer på at sikre semantisk interoperabilitet og ikke stiller krav til den tekniske standard. Det kan ifølge Danske Regioner medføre, at offentlige ordregivere bliver nødt til at behandle fakturaer i andre formater som fx pdf, så længe de semantiske krav er opfyldt, hvilket ifølge Danske Regioner trækker i den forkerte retning i forhold til udviklingen i Danmark vedr. e-handel. Danske Regioner anbefaler derfor, at kommissionen lægger sig op af det standardiseringsarbejde, som allerede er foregået i regi af EU (PEPPOL-projektet og en række CEN workshop), og stiller krav om at anvende de tekniske standarder herfra. Anvender en medlemsstat andre tekniske standarder, skal de forpligtes til at foretage konvertering til og fra den fælles europæiske tekniske standard.

IT-Branchen bakker i sit høringssvar fuldt op om direktivforslaget og bestræbelserne på at udvikle og udbrede fælles standarder. Dette specielt fordi der i dag er mange udfordringer for virksomheder og systemleverandører med at anvende og tilpasse systemer baseret på forskellige standarder på tværs af medlemslandene. Samtidig er det IT-branchens vurdering, at obligatorisk fakturering, som vi har det i Danmark, er med til at sætte gang i digitaliseringen af både virksomheder og myndigheder. IT-Branchen efterlyser dog en større fokus på it-sikkerhed i forslaget for at øge tilliden til samhandelspartnere, herunder udbrede brugen af digital signering også i forbindelse med elektronisk fakturering.

Dansk Erhverv er i deres høringssvar overordnede positive overfor udviklingen af et fælles europæisk fundament for elektronisk fakturering i offentlige udbud og støtter på den baggrund direktivet. Dansk Erhverv anbefaler, at Kommissionen på baggrund af den teknisk velfungerende elektroniske faktureringsproces i Danmark så vidt mulig tager udgangspunkt i den samme model på europæisk plan.

Landbrug og Fødevarer angiver i deres høringssvar, at de generelt støtter tiltag, der kan fjerne handelsbarrierer, og de hilser derfor forslaget om en fælles europæisk standard, der kan lette e-faktureringen på EU niveau velkommen. Det

er dog væsentligt for Landbrug og Fødevarer, at der bliver tale om en standard, som er let at anvende, og som ikke skaber administrative byrder for virksomhederne.

DI-ITEK støtter i deres høringssvar en EU-standard for elektronisk fakturering, idet det vil være en fordel for danske virksomheder ved salg til andre europæiske lande. Danmark er en lille åben økonomi, som er afhængig af at kunne sælge i andre europæiske land. En fælles EU-standard vil gøre det nemmere for danske virksomheder at sende fakturaer til andre europæiske myndigheder. Det er dog afgørende for DI-ITEK, at standarden baseres på en model, hvor allerede implementerede systemer i diverse EU-lande kan fungere og opfylde kravene til standarden. Herudover bør standarden være teknologineutral for at undgå konkurrenceforvridninger.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre medlemslandes holdninger til forslaget.

12. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt Kommissionens hensigt om at indføre harmoniserede krav om elektronisk fakturering og sikre interoperabilitet på fakturaformater i de enkelte medlemslande.

Regeringen ønsker en præcisering og forenkling af kravene til hvilke tekniske faktura formater de offentlige myndigheder er forpligtet til at modtage. Set i lyset af, at vi i Danmark er meget langt med elektronisk fakturering og har foretaget store investeringer i de nuværende faktureringssystemer, er det vigtigt at finde en model, som gør det enkelt for de offentlige myndigheder at tilpasse sig de nye krav. Ligeledes er det er vigtigt, at den europæiske standard bliver nem at implementere for alle, herunder de små- og mellemstore virksomheder.

Danmark har gennem sin deltagelse i det Europæiske PEPPOL projekt arbejdet for at finde en fællesnævner mellem de mange forskellige faktureringssystemer og -standarder i Europa, og regeringen ser gerne, at PEPPOL infrastrukturen og standarderne bliver en integreret del af implementeringen af direktivet.

13. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.