

Opinia Komitetu Regionów – Dyrektywa w sprawie fakturowania elektronicznego oraz kompleksowych e-zamówień

(2014/C 114/13)

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Przyjmuje do wiadomości, że celem przedłożenia przez Komisję wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych było, by: 1) Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN) opracował nową europejską normę dotyczącą e-fakturowania i 2) państwa członkowskie zagwarantowały, że instytucje zamawiające i podmioty zamawiające nie będą mogły odmawiać przyjmowania faktur elektronicznych spełniających tę normę. Zgodnie z propozycją Komisji przepisy te powinny zostać wykonane najpóźniej w terminie 48 miesięcy od dnia wejścia w życie dyrektywy. Komitet Regionów proponuje natomiast, by zostały one wykonane najpóźniej w terminie 30 miesięcy od dnia opublikowania normy europejskiej, zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy.
2. Jest zdania, że omawiany wniosek należy postrzegać jako ważny krok w kierunku przejścia na bezpapierową administrację publiczną. Znane korzyści wynikające z fakturowania elektronicznego sprawiły, że kilka państw członkowskich UE wprowadziło – w odniesieniu do całości lub części sektora publicznego – obowiązek przedstawiania e-faktur w zamówieniach publicznych. Takie inicjatywy opierają się jednak często na normach krajowych, które nie są interoperacyjne.
3. Stwierdza, że w ostatnich latach wiele podmiotów apelowało o podjęcie na szczeblu unijnym działań na rzecz wsparcia fakturowania elektronicznego, a nawet proponowało wprowadzenie obowiązku fakturowania elektronicznego. I tak na przykład Parlament Europejski w rezolucji z 20 kwietnia 2012 r. zwrócił uwagę na rozdrobnienie rynku wynikające z krajowych przepisów dotyczących fakturowania elektronicznego oraz na potrzebę wprowadzenia interoperacyjnych rozwiązań w zakresie fakturowania elektronicznego opartych na wspólnych wymogach prawnych i normach technicznych.
4. Przyjął już z zadowoleniem elektroniczną wymianę informacji oraz wykorzystywanie środków elektronicznych w ramach różnych procedur zamówień publicznych⁽¹⁾, choć z uwagi na zróżnicowanie warunków i zwłaszcza w odniesieniu do małych przedsiębiorstw trzeba przewidzieć odpowiedni czas na przygotowanie.
5. Uważa za właściwe, by także proces fakturowania – stanowiący ostatni etap procesu zamówień publicznych – przebiegał w formie elektronicznej, co pozwoli osiągnąć większą wydajność i obniżyć koszty administracyjne.
6. Jest zdania, że wniosek dotyczący dyrektywy może przyczynić się do stworzenia lepszych warunków dla interoperacyjności i do optymalizacji rynku wewnętrznego. Ułatwi on działania instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających oraz ich dostawców i pomoże w utrzymaniu kosztów na niskim poziomie. Przy tym trzeba stwierdzić, że obecnie transgraniczna wymiana handlowa ma niewielki zasięg. W tym kontekście istnieje ryzyko, że dyrektywa wiąże się z nieproporcjonalnie dużymi skutkami finansowymi.
7. Zwraca uwagę, że we wniosku dotyczącym dyrektywy Komisja została upoważniona do zlecenia odpowiedzialnemu Europejskiemu Komitetowi Normalizacyjnemu opracowania semantycznego modelu danych dla podstawowej faktury elektronicznej. Tym samym delegowano istotną część zagadnienia organowi, który nie ma kompetencji ustawodawczych. Tymczasem dopiero na podstawie konkretnych – niedostępnych jeszcze – treści normy, która ma być opracowana, można w pełni ocenić możliwości jej wdrożenia, ewentualną konieczność dostosowań i związane z tym koszty. Dlatego też na razie nie można stwierdzić, czy wniosek jest zgodny z zasadą proporcjonalności.

⁽¹⁾ Komitet Regionów wydał już opinie w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, COM(2011) 895 final, oraz w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych, COM(2011) 896 final.

8. Przyjmuje z zadowoleniem to, że instytucje zamawiające i podmioty zamawiające nawet po wprowadzeniu wspólnej europejskiej normy będą mogły akceptować także faktury, które spełniają inne normy, jak również faktury papierowe, o ile nie przewidziano inaczej w przepisach krajowych. Zapewnia to elastyczność zarówno dla instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających, jak i dla dostawców, którzy przyjmują za punkt odniesienia inne normy. Fakt, że instytucje zamawiające i podmioty zamawiające, które wprowadziły już fakturowanie elektroniczne zgodne z określoną normą, będą teraz musiały przestawić się na nową wspólną normę, wiąże się z dodatkowymi kosztami zarówno dla instytucji i podmiotów zamawiających, jak i dla dostawców. Podobnie jak stwierdzono we wniosku dotyczącym dyrektywy, Komitet Regionów jest zatem zdania, że już istniejące formaty powinny nadal być akceptowane, choć w ramach stopniowego przestawiania się coraz częściej powinna być stosowana wspólna norma europejska. Opracowanie wspólnego semantycznego modelu danych ułatwi także konwersję między różnymi formatami technicznymi. Jeśli chodzi o treści, które zgodnie z przepisami krajowymi muszą zostać zawarte na fakturze dodatkowo do treści zasadniczej, to w określonych branżach itp. powinny nadal być dopuszczalne faktury zawierające te treści w dotychczas stosowanych formatach, które często odpowiadają specyficznym wymogom.

9. Zwraca jednak uwagę, że jest ważne, by zaproponowana europejska norma nie uniemożliwiła ani nie utrudniała pracy instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających oraz ich dostawców. Wskazuje na wysokie koszty, jakie wiązałyby się z sytuacją, w której instytucje zamawiające i podmioty zamawiające musiałyby akceptować faktury elektroniczne we wszystkich formatach technicznych odpowiadających semantycznym modelom danych.

10. Proponuje zatem, by we wniosku dotyczącym dyrektywy wyjaśnić, jakie wymagania będą musiały spełniać instytucje zamawiające i podmioty zamawiające. I tak powinny mieć obowiązek akceptować jedynie ograniczoną liczbę istniejących krajowych i chronionych formatów technicznych, a nie wszystkie takie formaty. Powinny zatem nie mieć możliwości odrzucania faktur elektronicznych opartych na europejskiej normie dotyczącej semantycznego modelu danych i na formacie technicznym, którego podstawą jest międzynarodowa norma wydana przez uznane przez UE organizacje normalizacyjne (jak np. CEN, ISO, UN/CEFACT czy OASIS). W tym kontekście można by postrzegać dyrektywę jako ujednoczenie międzynarodowych norm, ale trzeba zadbać o to, by podstawowa treść faktur odpowiadała europejskim wymogom wynikającym ze wspólnych przepisów itd.

11. Jest zdania, że opracowanie semantycznego modelu danych na podstawie już dostępnych modeli międzynarodowych organizacji normalizacyjnych oraz ograniczenie się do określonego formatu technicznego może przyczynić się do zwiększania interoperacyjności i jednocześnie do ograniczenia kosztów. Stwarza to jednolite warunki dla podmiotów gospodarczych, które na podstawie normy opracowują najlepsze praktyki.

12. Podkreśla ponadto, że jest bardzo ważne, by Komisja rozważyła promowanie elektronicznego fakturowania także w ramach Porozumienia w sprawie zamówień rządowych. W ten sposób można byłoby zagwarantować stosowanie zasad, które obowiązywałyby większość członków WTO, w tym wszystkie państwa członkowskie UE. Jest to kolejny argument za tym, by podstawą normy wprowadzanej przez Komisję były normy międzynarodowe. Dzięki temu norma ta będzie normą nie tylko europejską, ale także międzynarodową, a przy tym odpowiadającą wymogom i potrzebom europejskim i je zawierającą oraz opartą na wspólnych przepisach prawnych itd.

13. Podkreśla ponadto, że należy uwzględnić zakres już rozpoczętych działań normalizacyjnych, w szczególności prace CEN, który określa wymagania co do informacji zwartych w komunikatach biznesowych w dziedzinie zamówień publicznych oraz procedurę wymiany tych informacji między partnerami. Szereg państw członkowskich uczestniczy już w tych pracach⁽²⁾. Wyniki tych prac powinny nadal być uwzględniane we wdrażanych przez Komisję projektach (jak np. e-SENS⁽³⁾ oraz w ramach OpenPEPPOL⁽⁴⁾).

14. Uznaje za istotne, by podczas opracowywania normy czy też podczas kontynuowania już rozpoczętych prac zwracać uwagę na to, by normę tę łatwo było stosować i by została ona przetestowana, zanim zaleci się jej stosowanie. Byłoby wręcz właściwe, by poprzez swego rodzaju proces certyfikacji stwierdzić, czy faktury, które zdają się być oparte na tej normie, faktycznie jej odpowiadają. Doświadczenia państw członkowskich, w których obowiązują już określone normy, pokazały, że niezbędne są pewne wytyczne, aby uniknąć sytuacji, w której każda instytucja zamawiająca i każdy podmiot zamawiający musiałby sam uzasadniać, dlaczego dana faktura elektroniczna nie może zostać przyjęta. Takie rozwiązanie powinno też zostać wprowadzone przez wspomniane międzynarodowe organizacje normalizacyjne.

⁽²⁾ (Zob. www.cenbii.eu).

⁽³⁾ (Zob. www.esens.eu).

⁽⁴⁾ (Zob. www.peppol.eu).

15. Zwraca ponadto uwagę na to, że ogromnie ważne jest by w opracowywanie normy włączyć samorządy lokalne oraz inne organy administracji i instytucje publiczne utrzymywane z budżetu państwa.

16. Podkreśla, że w trwających obecnie negocjacjach nad wnioskiem dotyczącym nowego rozporządzenia w sprawie ochrony danych trzeba mieć na uwadze to, by przepisy tego rozporządzenia wspierały stosowanie obecnych faktur elektronicznych.

17. Podkreśla, że zgodnie z przepisami dotyczącymi fakturowania elektronicznego zawartymi w dyrektywie 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w przypadku takiego fakturowania zakłada się akceptację faktur elektronicznych przez odbiorcę. Jak podkreślono we wniosku dotyczącym dyrektywy, trzeba mieć to na uwadze także podczas opracowywania omawianych przepisów.

18. Stwierdza, że większość instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających nie ma obecnie możliwości przyjmowania i przetwarzania faktur elektronicznych. Dlatego też jest zdania, że ważne jest odpowiednie wyprzedzające zaplanowanie działań przed wejściem w życie dyrektywy. Wejście w życie dyrektywy powinno ponadto być zgrane w czasie z wejściem w życie innych przepisów dotyczących e-zamówień, tworzących pakiet dotyczący zamówień publicznych. Komitet uważa, że stosownym terminem wejścia w życie byłby określony czas (proponuje się 30 miesięcy) od dnia opublikowania przez Komisję odniesienia do normy. Zagwarantuje to dostateczny czas na to, by norma została uwzględniona w oprogramowaniu oraz by instytucje zamawiające i podmioty zamawiające zdążyły zaopatrzyć się w zgodne z nią rozwiązania. Państwa członkowskie powinny dodatkowo przygotować szkolenia i wsparcie dla instytucji zamawiających, tak by przepisy zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy mogły zostać w pełni wdrożone w podanym terminie.

19. Przypomina, że w związku z wprowadzeniem elektronicznego fakturowania wiele instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających będzie musiało zakupić odpowiednie rozwiązania informatyczne oraz ogólnie poszerzyć swą wiedzę w dziedzinie zarządzania fakturami elektronicznymi. Środki niezbędne w poszczególnych państwach członkowskich muszą zatem obejmować także wsparcie zakupu rozwiązań informatycznych służących do przyjmowania faktur elektronicznych, być może w postaci ogólnego porozumienia ramowego, na które instytucje będą mogły się powołać, udzielając zamówień publicznych, lub w postaci wsparcia dla określania wymagań podczas nabywania własnych rozwiązań w dziedzinie fakturowania elektronicznego.

20. Jest zdania, że państwa członkowskie, oprócz wspierających działań w zakresie szkoleń i innych środków na rzecz instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających, powinny też przedsięwziąć działania, aby poszerzyć kompetencje przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich (MŚP).

21. Z uwagi na to, że cel wniosku dotyczącego dyrektywy, którym jest rozwiązanie problemów w zakresie interoperacyjności w handlu transgranicznym, nie może zostać zadowalająco osiągnięty przez państwa członkowskie działające samodzielnie i zważywszy że proponowana dyrektywa jest odpowiednim instrumentem, zdaniem Komitetu wniosek jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

22. Podkreśla, że KR włączył fakturowanie elektroniczne w zamówieniach publicznych jako jeden z pięciu priorytetów do swojego programu prac na 2013 r. w zakresie pomocniczości i przeprowadził w tym kontekście konsultacje dotyczące pomocniczości z udziałem partnerów Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości oraz grupy ekspertów ds. pomocniczości.

23. Zwraca się do Komisji Europejskiej, by sama stanowiła wzór do naśladowania i zapewniła, żeby przy zamówieniach udzielanych w ramach unijnych programów wsparcia akceptowane były faktury elektroniczne.

Ogólne uwagi dotyczące komunikatu

24. W związku z tym, że większość instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających obecnie nie obsługuje faktur elektronicznych, z zadowoleniem przyjmuje przedstawione w pkt 5.3 dokumentu Komisji ważne środki, których celem jest opracowanie przez państwa członkowskie krajowych strategii i szczegółowych planów działania na rzecz kompleksowych e-zamówień.

25. Podkreśla, że przedsiębiorstwa, a zwłaszcza MŚP, muszą poszerzyć swe kompetencje w dziedzinie fakturowania elektronicznego. Ponadto w wielu państwach członkowskich prawdopodobnie niezbędne będą także działania dotyczące infrastruktury. Propozycja Komisji, by państwa członkowskie rozważyły możliwość wykorzystania funduszy strukturalnych do sfinansowania szkoleń (zwłaszcza dla MŚP), wzmocnienia potencjału administracji oraz budowy infrastruktury, może przyczynić się do rozwiązania tych problemów.

26. Jest zdania, że kwestie dotyczące infrastruktury mają istotne znaczenie we wdrażaniu projektu dotyczącego fakturowania elektronicznego, i dlatego też sądzi, że przedstawiona w pkt 5.2 ppkt 4) komunikatu propozycja Komisji, by finansować i wspierać rozwój infrastruktury na potrzeby kompleksowych e-zamówień (w tym fakturowania elektronicznego) w całej Europie za pośrednictwem proponowanego instrumentu „Łącząc Europę”, może pomóc wesprzeć tworzenie sprawnie funkcjonującej infrastruktury dla komunikatów biznesowych. Zakłada, że być może konieczne będą dalsze środki na rzecz infrastruktury, ponieważ sytuacja w poszczególnych państwach członkowskich jest bardzo różna.

27. Przyjmuje z zadowoleniem zamiar Komisji, by finansować projekty wspierające opracowywanie interoperacyjnych rozwiązań (e-SENS).

28. Popiera propozycję Komisji, by kontynuować prace prowadzone w ramach europejskiego wielostronnego forum na temat e-fakturowania, jednak wzywa przy tym Komisję do zapewnienia, by w forum tym reprezentowany był poziom lokalny i regionalny.

II. ZALECANE POPRAWKI

Poprawka 1

COM(2013) 449 final

Motyw 7

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Norma europejska dotycząca semantycznego modelu danych dla podstawowej faktury elektronicznej powinna opierać się na istniejących specyfikacjach, w tym w szczególności opracowanych przez organizacje europejskie lub międzynarodowe, takich jak CEN (CWA 16356 oraz CWA 16562), ISO (faktura finansowa oparta na metodzie określonej w normie ISO 20022) oraz UN/CEFACT (CII wersja 2.0). Nie powinna ona wymagać stosowania podpisów elektronicznych. Tego rodzaju norma europejska powinna określać semantyczne elementy danych odnoszące się w szczególności do uzupełniających danych dotyczących sprzedawcy i nabywcy, identyfikatorów procesu, atrybutów faktury, szczegółów pozycji faktury, informacji na temat dostarczenia, szczegółów i warunków dotyczących płatności. Powinna ona również być zgodna z istniejącymi normami dotyczącymi płatności, aby umożliwić automatyczne przetwarzanie płatności.</p>	<p>Norma europejska dotycząca semantycznego modelu danych dla podstawowej faktury elektronicznej powinna opierać się na istniejących specyfikacjach, w tym w szczególności opracowanych przez organizacje europejskie lub międzynarodowe, takich jak CEN (CWA 16356 oraz CWA 16562), ISO (faktura finansowa oparta na metodzie określonej w normie ISO 20022) oraz, UN/CEFACT i <u>OASIS (CH wersja 2.0)</u>. Nie powinna ona wymagać stosowania podpisów elektronicznych. Tego rodzaju norma europejska powinna określać semantyczne elementy danych odnoszące się w szczególności do uzupełniających danych dotyczących sprzedawcy i nabywcy, identyfikatorów procesu, atrybutów faktury, szczegółów pozycji faktury, informacji na temat dostarczenia, szczegółów i warunków dotyczących płatności. Powinna ona również być zgodna z istniejącymi normami dotyczącymi płatności, aby umożliwić automatyczne przetwarzanie płatności.</p>

Uzasadnienie

We wniosku Komisji odsyła się do określonych specyfikacji. Normy dotyczące faktur zmieniają się od czasu do czasu i ponadto nie wszystkie wymienione normy były stosowane. Co więcej pomija się normy międzynarodowe stosowane obecnie w części państw członkowskich. Dlatego też właściwsze jest odesłanie do specyfikacji dotyczących norm dla faktur, opracowanych przez europejskie i międzynarodowe organizacje, takie jak CEN, ISO, UN/CEFACT i OASIS. O tej ostatniej we wniosku Komisji w ogóle się nie wspomina. Przy tym zajmuje się ona tzw. normami de facto, które są obecnie stosowane w sektorze publicznym w wielu państwach członkowskich.

Poprawka 2

Artykuł 4

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p data-bbox="204 427 751 461"><i>Faktury elektroniczne spełniające normę europejską</i></p> <p data-bbox="177 506 783 618">Państwa członkowskie zapewniają, aby instytucje zamawiające i podmioty zamawiające nie odmawiały odbioru faktur elektronicznych spełniających normę europejską, do której odniesienie zostało opublikowane zgodnie z art. 3 ust. 2.</p>	<p data-bbox="841 427 1388 461"><i>Faktury elektroniczne spełniające normę europejską</i></p> <p data-bbox="809 506 1417 703">Państwa członkowskie zapewniają, aby instytucje zamawiające i podmioty zamawiające nie odmawiały odbioru faktur elektronicznych spełniających normę europejską, do której odniesienie zostało opublikowane zgodnie z art. 3 ust. 2, <u>i opartych na formacie technicznym opracowanym przez uznaną przez UE międzynarodową organizację normalizacyjną.</u></p>

Uzasadnienie

Sytuacja, w której instytucje zamawiające i podmioty zamawiające musiałyby akceptować faktury elektroniczne we wszystkich formatach technicznych odpowiadających semantycznym modelom danych, wiązałyby się z bardzo dużymi kosztami. Możliwość ograniczenia liczby formatów stwarza wprowadzenie wymogu, by faktury elektroniczne odpowiadały europejskiej normie dotyczącej semantycznego modelu danych dla podstawowej faktury elektronicznej i były oparte na formacie technicznym (aspekt syntaktyczny) określonym przez uznaną przez UE organizację normalizacyjną (CEN, UN/CEFACT, ISO i OASIS).

Poprawka 3

Artykuł 6

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p data-bbox="408 1314 547 1348"><i>Transpozycja</i></p> <p data-bbox="177 1393 783 1534">Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej w terminie 48 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Niezwłocznie przekazują Komisji teksty tych przepisów.</p> <p data-bbox="177 1848 783 1989">Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określone są przez państwa członkowskie.</p> <p data-bbox="177 2007 783 2089">Państwa członkowskie przekazują Komisji tekst podstawowych przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.</p>	<p data-bbox="1042 1314 1181 1348"><i>Transpozycja</i></p> <p data-bbox="809 1393 1417 1588">Państwa członkowskie <u>aktywnie dążą do tego, by instytucje zamawiające i podmioty zamawiające były w stanie odbierać faktury elektroniczne spełniające normę europejską, do której odniesienie zostało opublikowane zgodnie z art. 3 ust. 2 niniejszej dyrektywy, i zgodne z formatem technicznym opartym na normach europejskich i międzynarodowych.</u></p> <p data-bbox="809 1606 1417 1800">Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej w terminie 48 30 miesięcy od dnia <u>jej wejścia w życie opublikowania przez Komisję odniesienia do normy europejskiej zgodnie z art. 3 ust. 2.</u> Niezwłocznie przekazują Komisji teksty tych przepisów.</p> <p data-bbox="809 1848 1417 1989">Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określone są przez państwa członkowskie.</p> <p data-bbox="809 2007 1417 2089">Państwa członkowskie przekazują Komisji tekst podstawowych przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.</p>

Uzasadnienie

Właściwsze może być określenie terminu wdrożenia, ustalając określony czas od dnia opublikowania normy przez Komisję. Zapewni to czas na wdrożenie rozwiązań informatycznych i przetestowanie normy oraz umożliwi instytucjom zamawiającym i podmiotom zamawiającym zaopatrzenie się w zgodne z nią rozwiązania. Stosownym terminem mogłoby być 30 miesięcy od dnia opublikowania przez Komisję odniesienia do normy europejskiej zgodnie z art. 3 ust. 2. Ponadto państwa członkowskie powinny zapewnić konieczne wsparcie dla instytucji zamawiających, zwiększyć ich kompetencje w zakresie fakturowania elektronicznego oraz, w miarę możliwości, zakupu rozwiązań informatycznych służących do przyjmowania i przetwarzania faktur elektronicznych. Działania w tym zakresie mogłyby obejmować także szkolenia przeznaczone dla firm, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw. Zaproponowany tekst stwarza także lepszą podstawę umożliwiającą przeprowadzenie dostosowania fakturowania elektronicznego do określonych norm w zaproponowanym terminie.

Bruksela, 28 listopada 2013 r.

*Przewodniczący
Komitetu Regionów*

Ramon Luis VALCÁRCEL SISO
