

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköisestä laskutuksesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköisestä laskutuksesta. Laki olisi uusi ja sillä pantaisiin kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa.

Direktiivissä edellytetyn mukaisesti ehdotetussa laissa veloitettaisiin hankintayksiköt julkisissa hankinnoissa ottamaan vastaan ja käsittelemään sähköisiä laskuja, jotka noudattavat uutta eurooppalaista standardia. Laissa ehdotetaan lisäksi direktiivistä riippumattomana sääntelyinä säädettäväksi hankintayksikön ja elinkeinonharjoittajan oikeudesta saada lasku eurooppalaista standardia noudattavana sähköisenä laskuna toiselta hankintayksiköltä tai elinkeinonharjoittajalta.

Lakia ei sovellettaisi, jos sähköisen laskun käyttö voisi paljastaa salassa pidettäviä tietoja tai vaarantaa valtion keskeisiä turvallisuusetuja.

Ehdotetulla lailla pyritään tehostamaan sekä julkisen että yksityisen sektorin taloushallintoa luomalla puitteet laskujen automaattiseen käsittelyyn.

Laki ei koskisi yksityisten luonnollisten henkilöiden laskutusta.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2019.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö.....	3
2.2 Käytäntö.....	4
2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	6
Kansainvälinen kehitys.....	6
Kehitys EU:ssa.....	6
Verkkolaskudirektiivi.....	7
Eräiden valtioiden lainsäädäntö.....	8
2.4 Nykytilan arviointi.....	11
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	12
3.1 Tavoitteet.....	12
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	13
Sähköinen laskutus eri kokoisissa julkisissa hankinnoissa.....	13
Velvoite lähettää sähköisiä laskuja.....	14
Säätelyn sijoittuminen.....	15
Oikeussuojakeinot ja valvonta.....	15
Sähköiset kuitit keskeisessä roolissa taloushallinnon digitalisaatiossa.....	16
Tietosuoja.....	17
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	18
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	19
4.1 Vaikutukset viranomaisiin ja muihin hankintayksiköihin.....	19
4.2 Vaikutukset elinkeinoelämään.....	21
4.3 Ympäristövaikutukset.....	22
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	23
5 ASIAN VALMISTELU.....	24
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	24
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	24
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	27
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	27
2 VOIMAANTULO.....	33
LAKIEHDOTUS.....	34
Laki hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköisestä laskutuksesta.....	34

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Taloushallinto on keskeinen osa viranomaisen, yrityksen tai muun organisaation toimintaa. Taloushallinto huolehtii organisaation taloudellisten resurssien hallinnasta sekä raporttien luomisesta organisaation eri sidosryhmille kuten johdolle ja viranomaisille.

Muiden tahojen kuin kuluttajien taloushallinnoissa käsitellään satoja miljoonia laskuja vuodessa. Yksin valtiohallinnossa käsitellään noin 1,2 miljoonaa ostolaskua ja noin 8,8 miljoonaa myyntilaskua vuodessa. Kuntasektorilla ainoastaan ostolaskujen vuotuisen määrän on arvioitu olevan noin 10—13 miljoonaa. Suomessa on suuremmissa organisaatioissa laajasti siirrytty käyttämään koneellisesti luettavia eli rakenteisia sähköisiä laskuja. Paperilaskuista ja skanna- tuista laskuista on siirrytty rakenteisiin sähköisiin laskuihin näiden merkittävien taloudellisten, ympäristö- ja muiden hyötyjen takia. Voimassa oleva lainsäädäntö ei kuitenkaan velvoita vi- ranomaisia, yrityksiä tai muita organisaatioita eikä näiden toimittajia käyttämään sähköisiä laskuja.

Sähköinen laskutus ei kuitenkaan ole ollut ongelmatonta. Kansallisella tasolla sähköisten las- kujen laajempaa käyttöä ovat estäneet tai hidastaneet muun muassa sähköisten laskujen tietoi- sisällön puutteet sekä laskun lähettäjien haluttomuus siirtyä sähköiseen laskutukseen. Euroo- pan unionin näkökulmasta ongelmat ovat puolestaan liittyneet eri jäsenvaltioissa käytettyihin useisiin eri laskustandardeihin ja näiden johdosta syntyneisiin rajat ylittävän kaupan esteisiin sisämarkkinoilla.

Sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/55/EU, jäljempänä *verkkolaskudirektiivi*, tarkoitus on poistaa yllä mainitut ongelmat. Verkkolaskudirektiivi velvoittaa Euroopan komissiota laadittamaan uuden yhtei- sen eurooppalaisen laskustandardin rajat ylittävän kaupan esteiden poistamiseksi sekä lasku- tietojen yhtenäistämiseksi Euroopan unionissa. Lisäksi verkkolaskudirektiivi velvoittaa han- kintayksiköitä julkisissa hankinnoissa vastaanottamaan ja käsittelemään sähköisiä laskuja, jot- ka noudattavat uutta eurooppalaista laskustandardia.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on säätää uusi laki hankintayksiköiden ja elinkeinonhar- joittajien sähköisestä laskutuksesta. Lain tarkoituksena on luoda edellytyksiä ja siten vauhdit- taa siirtymistä kokonaan automatisoituun taloushallintoon niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Automaatiolla voidaan saavuttaa monenlaisia hyötyjä kuten parempaa tiedon laatua, nopeampia prosessien läpimenoaikoja sekä työajan vapautumista manuaalisten työvaiheiden poistumisen kautta. Vapautunutta työaikaa voidaan kohdentaa organisaatiolle enemmän arvoa antaviin asiantuntijatehtäviin. Parhaimmillaan taloushallinnon automaatio luo uutta liiketoi- mintaa ja vähentää harmaata taloutta. Sähköinen laskutus on yksi automaation keskeisistä edellytyksistä.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö

Suomessa ei ole velvoittavaa lainsäädäntöä sähköisten laskujen käytöstä. Lainsäädäntö kui- tenkin mahdollistaa useassa kohdin niiden käytön.

Velvoiteoikeudessa lähtökohtana on periaate, jonka mukaan velallisen on velan viivästysseu- raamuksista vapautuakseen toimitettava maksu velkojalle (ns. viemävelkaperiaate). Velkojan

on kuitenkin omalta osaltaan myötävaikutettava maksuun antamalla velalliselle riittävät tiedot, jotta tämä voi suorittaa velan oikea-aikaisesti. Pääsääntöisesti laskun toimittaminen kuuluu velkojan mainitun myötävaikutusvelvoitteen piiriin. Velvoiteoikeudellisena lähtökohtana voidaan myös pitää, että maksun saaja päättää, millä maksutavoilla ottaa maksuja vastaan. Asianosaiset voivat keskinäisessä suhteessaan sopia maksuhetkestä haluamallaan tavalla.

Arvonlisäverolainsäädäntö sisältää keskeisiä laskua koskevia säännöksiä. Arvonlisäverolain (1501/1993) säännöksissä käytetään käsitettä lasku. Arvonlisäverolaissa laskulla tarkoitetaan arvonlisäverodirektiivin (yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annettu neuvoston direktiivi 2006/112/EY) mukaisesti varsinaisten laskujen lisäksi myös muita laskuina toimivia tositteita. Laskuna pidetään myös laskuja ja kaikkia tositteita sekä ilmoituksia, jotka sisältävät muutoksen tai viittauksen alkuperäiseen laskuun. Arvonlisäverolaissa säädetään laskunantovelvollisuudesta. Arvonlisäverolain 209 b §:n mukaan myyjän on annettava ostajalle lasku, jos ostajana on elinkeinonharjoittaja tai oikeushenkilö, joka ei ole elinkeinonharjoittaja, muun muassa verollisesta tavarain tai palvelun myynnistä, eräistä verottomista myynneistä sekä eräistä Suomessa verottomiksi säädettyistä myynneistä, kun myynti tapahtuu toisessa EU-maassa. Lasku voidaan arvonlisäverolain 209 d §:n mukaan ainoastaan vastaanottajan suostumuksin antaa sähköisenä. Sähköisellä laskulla tarkoitetaan arvonlisäverolainsäädännössä laskua, joka annetaan ja vastaanotetaan sähköisessä muodossa. Arvonlisäverolain 209 e § sisältää luettelon pakollisista laskumerkinnöistä.

Laskun sisältöä ja muotoa koskevia säännöksiä on useassa muussakin laissa. Esimerkiksi energiategohkuuslaissa (1429/2014) säädetään kaukolämpöä ja kaukojäähdytystä sekä polttoainetta koskevan laskun vähimmäistiedoista sekä loppukäyttäjän oikeudesta halutessaan saada kaukolämmön ja kaukojäähdytyksen laskut sekä kulutustiedot sähköisinä. Vastaavat säännökset löytyvät maakaasumarkkina- (587/2017). Laskua koskevia sisältövaatimuksia on myös jätelaissa (646/2011).

2.2 Käytäntö

Julkishallinto

Ministeriöiden ja kunnallishallinnon pysyvä yhteistyö- ja neuvotteluelin Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA antaa julkisen hallinnon tietohallintoa koskevia suosituksia (ns. JHS-suosituksia). JHS 155 Verkkolaskujen käyttö julkishallinnossa -suositus sisältää suositukset julkishallinnon verkkolaskun käytöstä. Verkkolaskulla tarkoitetaan suosituksessa sähköistä laskua, jonka tiedot ovat automaattisesti käsiteltävissä ja josta voidaan tuottaa tietokoneen näytölle paperilaskua muistuttava näkymä. Sen mukaan julkishallinnon taloushallinnon tietojärjestelmän tulee kyetä lähettämään organisaatioille ja kuluttajille verkkolaskuja sekä vastaanottamaan verkkolaskuja. Käytetyn tietojärjestelmän tai palvelun tulee kyetä lähettämään ja vastaanottamaan joko Finanssiala ry:n ylläpitämään Finvoice-formaattiin tai Tieto Oyj:n ylläpitämään TEAPPS-formaattiin perustuvia verkkolaskuja. Julkishallinnon ei suosituksen mukaan tulisi lähettää eikä vastaanottaa sähköpostilaskuja. Jos julkishallinnon organisaatiolla on valmius verkkolaskujen vastaanottoon, suositus on, että organisaatio myös vaatii verkkolaskuja. Jos organisaatiolla on mahdollisuus verkkolaskujen lähetykseen, suositellaan laskujen lähettämistä kaikille verkkolaskuosoitteensa julkistaneille vastaanottajille verkkolaskuina.

Julkisten hankintojen vakiosopimusehtojen JYSE 2014 TAVARAT ja JYSE 2014 PALVELUT mukaan toimittajan tulee laskuttaa tilaajaa eli hankintayksikköä verkkolaskulla. Kyseiset ehdot ovat laajasti käytössä sekä kynnysarvot ylittävissä että alittavissa julkisissa hankinnoissa.

Valtioviraston osalta Valtiokonttori on vuoden 2010 alusta ohjeistanut valtion kirjanpitoyksiköitä vastaanottamaan vain sähköisiä laskuja. Toimittajia, joilla ei ole omaa järjestelmää sähköisten laskujen tekemiseen, ohjataan laatimaan ja lähettämään laskut ilmaisen selainpohjaisen verkkolaskuportaalin kautta. Valtio ei vastaanota sähköpostin liitteenä lähetettäviä laskuja. Vuonna 2017 valtiolle saapuneista ostolaskuista 90 % oli sähköisiä laskuja. Valtioviraston yhteisenä tavoitteena vuosille 2018 ja 2019 on, että sähköisten laskujen vastaanotto prosentti olisi vähintään 95. Valtion kirjanpitoyksiköiltä edellytetään aktiivista ja jatkuvaa toimittajayhteistyötä ja yhteydenpitoa toimittajien kanssa sähköisten laskujen määrän kasvattamiseksi.

Kaikilla valtion virastoilla on myös valmius lähettää verkkolaskuja yrityksille. Verkkolaskujen mukana voidaan lähettää myös liitteitä. Valtio ei lähetä laskuja sähköpostin liitteenä. Vuonna 2017 valtion myyntilaskuista 28 % oli verkkolaskuja. Tavoitteena on, että vuonna 2019 noin 36 % valtion myyntilaskuista olisi verkkolaskuja.

Hankintojen digitalisoinnin toteutusohjelma (”Handi”) kehittää valtion hankintatoimea. Valtion hankintojen digitalisoinnin tavoitteena on, että valtion hankintoja johdetaan ja hoidetaan ammattimaisesti ydintoimintaa tukien ja että digitaalinen hankintaprosessi on sujuva ja avoin päästä päähän. Ohjelman toimenpanon säästöpotentiaaliksi on laskettu noin 15 miljoonaa euroa ja 300 henkilötyövuotta. Keskeinen tavoite on valtion ostolaskujen automatisointi siten, että vuoteen 2020 mennessä ostolaskuista käsitellään 89 % automatisoituja toiminnallisuuksia hyödyntäen. Verkkolaskujen osuuden kasvattaminen on edellytyksenä automatisoinnin onnistumiselle.

On arvioitu, että kuntasektorilla vastaanotetaan noin 10–13 miljoonaa ostolaskua vuodessa. Suomen Kuntaliiton vuonna 2016 teettämän kyselytutkimuksen mukaan noin 85 % kunnista ja 95 % kuntayhtymistä oli valmius vastaanottaa sähköisiä laskuja. Tutkimuksen mukaan 77 % kunnista ja 78 % kuntayhtymistä käsiteli vielä paperisia laskuja ja myös arkistoi laskuja paperisena. Tutkimuksessa seitsemän prosenttia vastaajista ilmoitti sähköisenä vastaanotettujen ostolaskujen osuuden olevan yli 80 %. Noin 24 % vastaajista vastasi sähköisessä muodossa käsiteltävien laskujen osuuden olevan alle 51 %. Viisi prosenttia oli vastannut sähköisessä muodossa vastaanotettujen laskujen osuuden olevan nolla prosenttia.

Elinkeinoelämä

Myös yrityksissä sähköinen laskutus on lisääntynyt. Eurostatin tilastojen mukaan suomalaisista yrityksistä 82 % lähetti tai vastaanotti sähköisiä laskuja, joita voi käsitellä koneellisesti, mikä on eniten Euroopassa. Seuraavana oli Tanska, jossa osuus oli 72 %. EU-maiden keskiarvo oli 35 %.¹

Mikro- ja pienyrityksissä sähköinen laskutus ei ole yhtä yleistä. Vain muutamia laskuja vuosittain lähetettävien mikroyritysten laskutuskustannukset voivat jopa nousta silloin kun käyttöön otetaan järjestelmä, joka tukee digitaalisen taloushallinnon periaatteita ja automaattisuutta. Kustannussäästöt syntyvät vasta silloin kun lähetetty laskujen määrä kasvaa. Laskutuksessa käytettävät verkkopalvelut voivat olla halvempia, mutta nämä palvelut eivät poista manuaalisen tietojenkäsittelyn tarvetta eivätkä mahdollista automaattista taloushallintoa. Mikroyrityksissä tietämys sähköisestä laskutuksesta ja it-taidot voivat olla heikot.

¹ Eurostat vertailee vähintään 10 henkilöä työllistäviä yrityksiä (ei finanssiala) sen mukaan ovatko ne lähettäneet tai vastaanottaneet koneellisesti käsiteltäviä sähköisiä laskuja.

2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Kansainvälinen kehitys

Vuonna 2017 ilmestyneen raportin mukaan yli 90 % maailman laskuista käsitellään manuaalisesti (E-Invoicing / E-Billing, Significant market transition lies ahead, by Bruno Koch, Billentis, 18.5.2017). Sähköisten laskujen määrän vuonna 2017 arvioitiin raportissa olevan maailmanlaajuisesti 36 miljardia. Sähköisten laskujen määrä kasvaa kuitenkin nopeasti, arviolta 10–20 % vuodessa. Raportissa arvioidaan, että maailmanlaajuiset sähköisen laskutuksen markkinat kasvavat nykyisestä 3,3 miljardista eurosta 16,1 miljardiin euroa vuonna 2024.

Aiemmin yksityiset yritykset olivat sähköisen laskutuksen käyttöönoton ajavana voimana. Raportin mukaan tilanne on kuitenkin muuttumassa, sillä yhä useammassa maassa hallitukset ovat alkaneet edistää sähköisen laskutuksen käyttöönottoa. Raportissa nähdään, että arvonlisäverovaje (odotettujen arvonlisäverotulojen ja tosiasiallisesti kannetun määrän kokonaisero) toimii monen taloustiedon digitalisaation kiihdyttäjänä.

Sähköisessä laskutuksessa kehittyneimpiä ovat Latinalainen Amerikka ja moni Euroopan ja Aasian maista. Enemmistö maailman organisaatioista ei kuitenkaan vielä ole ottanut käyttöön tiettyä sähköisen laskutuksen käyttöjärjestelmää tai palvelua.

Kehitys EU:ssa

Paperiton julkishallinto on yksi vuonna 2010 käynnistetyn Euroopan digitaalistrategian prioriteeteista. Euroopan digitaalistrategia kuuluu Eurooppa 2020 -strategian pilareihin. Siinä korostetaan, että sähköinen hallinto ja digitaaliset sisämarkkinat ovat keskeisiä tekijöitä nykyaikaisen ja kilpailukykyisen EU:n talouden kannalta.

Tiedonannossa Sähköisen laskutuksen etujen hyödyntäminen Euroopassa, KOM (2010) 712 lopullinen (2.12.2010), komissio asetti tavoitteeksi, että sähköisestä laskutuksesta tulee Euroopassa pääasiallinen laskutusmenetelmä vuoteen 2020 mennessä.

Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle annetussa Euroopan komission tiedonannossa Täysin sähköisten hankintojen käyttöönotto julkishallinnon nykyaikaistamiseksi (COM (2013) 453, 26.6.2013) todetaan, että julkisten hankintojen hallinnoinnilla on tärkeä rooli julkisen talouden vakauttamisprosessissa EU:n alueella. Tavaroista, rakennusurakoista ja palveluista aiheutuvien julkisten menojen osuus suhteessa EU:n BKT:hen on 19 %, minkä vuoksi niiden hallinnoinnin tehostamisella voitaisiin tehostaa tuntuvasti julkisten varojen käyttöä.

Siirtyminen täysin sähköisiin hankintoihin (end-to-end e-procurement) voi komission mukaan tuottaa mittavia säästöjä, helpottaa tiettyjen julkishallinnon alojen rakenteiden uudistamista ja edistää kasvua avaamalla sisämarkkinat ja vauhdittamalla innovaatiotoimintaa ja menettelyiden yksinkertaistamista. Se voi myös helpottaa pk-yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin keventämällä hallinnollista rasitetta, lisäämällä liiketoimintamahdollisuuksien avoimuutta ja alentamalla osallistumiskustannuksia. Tiedonannossa komissio asetti lopulliseksi päämääräksi sähköistää koko hankintaprosessin, sähköisistä ilmoituksista aina sähköisiin maksuihin ja sähköiseen arkistointiin.

Sähköisistä hankinnoista saatavien etujen hyödyntämiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät helmikuussa 2014 kolme uutta hankintadirektiiviä (2014/23/EU, 2014/24/EU ja 2014/25/EU), joissa säädettiin sähköisten ilmoitusten, hankinta-asiakirjojen sähköinen saata-

HE 256/2018 vp

vuus ja tarjousten sähköinen toimittaminen pakollisiksi. Huhtikuussa 2014 Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät verkkolaskudirektiivin, jonka tarkoituksena oli toisen hankintamenettelyn vaiheen eli laskutuksen digitalisointi.

Verkkolaskudirektiivi

Verkkolaskudirektiivi annettiin 16 päivänä huhtikuuta 2014 ja se tuli voimaan 26 päivänä toukokuuta 2014. Direktiivi on EU:ssa uusi.

Verkkolaskudirektiivin mukaan Euroopan komission tulee pyytää Euroopan standardointikomiteaa (CEN) laatimaan sähköisen laskutuksen eurooppalainen standardi. Standardin valmistuttua jäsenvaltioiden tulee direktiivin mukaan varmistaa, että hankintayksiköt ottavat vastaan ja käsittelevät sähköisiä laskuja jotka noudattavat uutta eurooppalaista laskustandardia. Direktiiviä sovelletaan EU-kynnysarvot ylittävien julkisten hankinta- ja käyttöoikeussopimusten perusteella laadittuihin ja annettuihin sähköisiin laskuihin.

Verkkolaskudirektiivin tavoitteena on, että julkisissa hankinnoissa otetaan käyttöön yhteinen eurooppalainen standardi sähköisille laskuille ja siten poistetaan sisämarkkinoiden kaupan esteet jotka johtuvat siitä, että jäsenvaltioissa on käytössä useita sähköisiä laskuja koskevia standardeja. Nämä voivat olla kansainvälisiä, kansallisia, alueellisia ja valmistajakohtaisia standardeja. Monet näistä ovat keskenään yhteentoimimattomia. Useat EU:n jäsenvaltiot ovat pyrkineet eri keinoin edistämään sähköisten laskujen käyttöönottoa julkisella sektorilla kuitenkin usein perustuen kansallisiin standardeihin. Rajat ylittävään kauppaan pyrkiviltä yrityksiltä vaaditaan usein uuden sähköisen laskustandardin noudattamista aina, kun ne alkavat toimia uusilla markkinoilla. Tämä tekee tilanteen yrityksille monimutkaiseksi sekä aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta ja ylimääräisiä kustannuksia.

Verkkolaskudirektiivissä on 14 artiklaa. Direktiivin 1 artiklassa säädetään soveltamisalasta. Direktiiviä sovelletaan sähköisiin laskuihin, jotka on laadittu niiden sopimusten täytäntönpäannon johdosta, joihin sovelletaan jotakin EU:n antamista neljästä hankintadirektiivistä. Kyseiset hankintadirektiivit ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemistekemien yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalalla ja direktiivin 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta (2009/81/EY, jäljempänä *puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivi*), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi käyttöoikeussopimusten tekemisestä (2014/23/EU, jäljempänä *käyttöoikeussopimusdirektiivi*), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (2014/24/EU, jäljempänä *klassinen hankintadirektiivi*) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta (2014/25/EU, jäljempänä *erityisalojen hankintadirektiivi*).

Direktiiviä ei sovelleta sähköisiin laskuihin, jotka on laadittu sellaisten sopimusten täytäntönpäannon johdosta, jotka kuuluvat puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivin soveltamisalaan, jos sopimuksen tekeminen ja täytäntönpäno on julistettu salaisiksi tai jos sen toteuttaminen edellyttää jäsenvaltiossa voimassa olevien lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisia erityisiä turvallisuustoimia. Lisäksi edellytyksenä on, että jäsenvaltio on katsonut, että kyseisiä keskeisiä etuja ei voida turvata vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä.

Sähköisellä laskulla tarkoitetaan direktiivin määritelmiä koskevan artiklan 2 mukaan laskua, joka on laadittu ja vastaanotettu rakenteisessa sähköisessä muodossa, joka mahdollista sen automaattisen ja sähköisen käsittelyn.

Verkkolaskudirektiivin artikloissa 3—6 ja 10 säädetään sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin laatimisen menettelystä, standardin sisällöstä, ylläpitämisestä ja edelleen kehittämisestä. Standardin tulee mm. olla riippumaton tietystä teknologiasta ja sitä käyttämällä tulee pystyä luomaan käytännönläheisiä ja kustannustehokkaita sähköisen laskutuksen järjestelmiä. Standardin tulee sopia käytettäväksi yritysten välisissä liiketoimissa ja sen on asianmukaisesti otettava huomioon tietosuojan ja arvonlisäverotuksen lainsäädäntö. Standardin valmistuttua komission on suoritettava koe sen direktiivinmukaisuudesta. Tämän jälkeen komissio julkaisee standardin Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Komissio voi myös päivittää ja tarkistaa standardia.

Artiklassa 7 säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta varmistaa, että hankintayksiköt ottavat vastaan ja käsittelevät sähköisiä laskuja, jotka noudattavat uutta eurooppalaista standardia. Artikloissa 8—9 on säännökset tietosuojasta ja arvonlisäverotuksesta. Direktiivin artikloissa 12—14 on säännökset direktiivin uudelleentarkastelusta, voimaantulosta ja osoituksesta.

Kansallisesta täytäntöönpanoajasta säädetään artiklassa 11. Jäsenvaltioiden on viimeistään 18 kuukauden kuluttua sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä annettava ja julkaistava 7 artiklassa säädetyn, sähköisten laskujen vastaanottoa ja käsittelyä koskevan velvollisuuden noudattamisen edellyttämät säännökset ja sovellettava niitä. Julkaiseminen tapahtui 17 päivänä lokakuuta 2017. Tämä tarkoittaa, että direktiivi on pantava täytäntöön ennen 18 päivää huhtikuuta 2019. Jäsenvaltiot voivat lykätä soveltamista alemman tason hankintaviranomaisten ja -yksiköiden osalta enintään 30 kuukauden päähän sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia koskevien viitetietojen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Komissio pyysi joulukuussa 2014 eurooppalaista standardointikomiteaa CEN:ä laatimaan sähköisen laskun ydinelementtien semanttista tietomallia koskevan eurooppalaisen standardin. Semanttinen tietomalli on rakenteinen ja loogisesti toisiinsa liittyvä joukko termejä ja niiden merkityksiä, jotka määrittävät sähköisen laskun ydinelementit. Sähköisen laskun ydinelementtejä ovat muun muassa käsittely- ja laskutunnisteet, laskutuskausi, myyjän tiedot, ostajan tiedot, maksun saajan tiedot, myyjän veroedustajan tiedot, sopimuksen viitetiedot, toimitustiedot, maksuohjeet, laskutettava tuote, lasku yhteensä sekä arvonlisäveron jakautuminen. Standardin hyödyntämisen helpottamiseksi komissio pyysi verkkolaskudirektiivin 3 artiklan mukaisesti CEN:ä lisäksi laatimaan luettelon rajoitetusta määrästä syntakseja, jotka ovat yhteensopivia sähköisen laskun ydinelementtien semanttista tietomallia koskevan yhteisen eurooppalaisen standardin kanssa, asiaankuuluvat syntaksien sidokset ja tiedonvaihdon yhteentoimivuutta koskevia ohjeita.

CEN:ssä työstä vastuussa oli tekninen komitea CEN/TC 434. Suomen Standardisoimisliitto SFS ry on ollut työssä mukana. CEN julkaisi sähköisen laskutuksen ydinelementtien semanttisen tietomallin kesällä 2017 tunnisteella EN 16931. Standardin yhteydessä julkaistiin teknisiä raportteja ja teknisiä spesifikaatioita, mm. luettelo standardin kanssa yhteensopivista syntakseista (ISO/IEC 19845:2015 (UBL 2.1) ja UN/CEFACT CII).

Eräiden valtioiden lainsäädäntö

Ruotsi

HE 256/2018 vp

Ruotsi on kesäkuussa 2018 pannut verkkolaskudirektiivin täytäntöön uudella lailla (Lag om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling, SFS 2018:1277). Voimaantulo tapahtuu 1 päivänä huhtikuuta 2019. Lakiin otettiin direktiivistä johtuva hankintayksiköiden velvollisuus vastaanottaa ja käsitellä eurooppalaisen standardin mukaisia sähköisiä laskuja. Tämän lisäksi laki velvoittaa myös toimittajia lähettämään eurooppalaisen standardin mukaisia sähköisiä laskuja hankintayksiköille, mikäli muusta laskustandardista ei ole osapuolten kesken sovittu. Hallituksen osoittama viranomainen saa sakon uhalla määrätä toimittajan laatimaan laskut eurooppalaisen standardin mukaisina sähköisinä laskuina, jollei muusta standardista ole sovittu.

Toimittajia velvoittavan sääntelyn taustana voidaan pitkälti nähdä se tosiasia, että vuonna 2017 valtion viranomaisille saapuneista laskuista vain 57 % oli sähköisiä. Vastaava luku kuntien ja maakäräjien osalta oli reilu 50 %. Samalla kaikilla valtion viranomaisilla, 87 %:lla kunnista ja 95 %:lla maakäräjistä kuitenkin oli kyky ottaa vastaan sähköisiä laskuja.

Uuden lain säännöksiä ei sovelleta niissä tapauksissa, joissa sähköisen laskun käyttäminen voisi paljastaa salassa pidettäviä tietoja tai muuten aiheuttaa vahinkoa arkaluontoiselle toiminnalle. Uudesta laista informoiva säännös otettiin samalla Ruotsin arvonnlisäverolakiin (Mervärdeskontrollen, SFS 1994:200).

Ruotsissa talousohjausvirasto ESV (Ekonomistyrningsverket) edistää sähköistä kaupankäyntiä valtion viranomaisissa. Valtion sähköisellä kaupankäynnillä tarkoitetaan tietotekniikka-avusteista hankintaprosessia. Koko julkisella sektorilla sähköisen kaupankäynnin edistämistyötä toteuttaa ESV yhdessä Ruotsin kunta- ja maakäräjaliiton (Sveriges Kommuner och Landsting, SKL) ja hankintaviraston (Upphandlingsmyndigheten) kanssa Single Face to Industry (SFTI) -hankkeen puitteissa. SFTI julkaisee eritelmiä ja suosittelee standardeja julkisen sektorin sähköisen kaupan käyttöön.

ESV:n määräysten mukaan valtion viranomaisten tulee viimeistään marraskuussa 2018 liittyä PEPPOL-verkostoon. PEPPOL (Pan-European Public Procurement On-Line) on EU:n laajuisen julkishallinnon sähköinen hankintainfrastruktuuri, jonka tavoitteena on helpottaa rajat ylittävää sähköistä hankintaa ja laskutusta eurooppalaisten toimittajien ja julkisen sektorin välillä. PEPPOL-verkosto on kehittänyt sähköisten hankintasanomien välittämisen infrastruktuurin. Infrastruktuuri toimii niin sanotulla nelikulmamallilla, jossa sähköiset sanomat liikkuvat lähettäjän ja vastaanottajan välittäjien, kuten operaattoreiden kautta. PEPPOL-verkostoa hallinnoi Open PEPPOL -yhdistys.

Viimeistään huhtikuussa 2019 Ruotsin valtion viranomaisilla tulee olla kyky myös lähettää sähköisiä laskuja, jotka noudattavat uutta eurooppalaista laskustandardia (PEPPOL BIS Billing 3-formaatissa). Nämä ovat SFTI:n suosituksia myös muulle julkiselle sektorille. ESV:n tehtävät siirtyivät syyskuussa 2018 uudelle digitaalisen hallinnon viranomaiselle (Myndigheten för digital förvaltning).

Tanska

Sähköisestä laskutuksesta säädetään Tanskassa laissa julkisista maksusuorituksista (lov om offentlige betalinger, 28.6.2007/798) ja sen perusteella annetuissa hallituksen asetuksissa. Asetuksessa sähköisestä laskutuksesta julkisten viranomaisten kanssa (bekendtgørelse om elektronisk afregning med offentlige myndigheder, 11.3.2011/206) on säädetty, että julkisten viranomaisten on lähetettävä ja vastaanotettava laskuja elektronisessa formaatissa. Lisäksi asetuksessa todetaan, että viranomaisen on kyettävä ottamaan vastaan OIOUBL-formaatissa esitetyt laskut. OIOUBL-formaatissa lähetettävän sähköisen laskun sisällöstä on tarkemmin säädetty

HE 256/2018 vp

asetuksessa (bekendgørelse om information i og transport af OIOUBL elektronisk regning til brug for elektronisk afregning med offentlige myndigheder, 26.3.2010/354).

Verkkolaskudirektiivin implementointia varten on 3 päivänä lokakuuta 2018 annettu esitys uudeksi laiksi sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa. Laissa säädettäisiin hankintayksiköille velvollisuus ottaa vastaan ja käsitellä eurooppalaisen sähköisen laskutuksen standardin mukaisia laskuja. Lakiesitys ei velvoittaisi yrityksiä, joten ne voisivat jatkossakin käyttää olemassa olevia standardeja. Samalla muutettaisiin asetusta sähköisestä laskutuksesta julkisten viranomaisten kanssa. Tanskan parlamentti (Folketinget) on 20 päivänä marraskuuta 2018 hyväksynyt esityksen. Valtio ja yhteishankintayksiköt soveltavat lakia 18 päivästä huhtikuuta 2019 alkaen ja muut hankintayksiköt 18 päivänä huhtikuuta 2020 alkaen.

Viro

Viro on implementoinut verkkolaskudirektiivin muuttamalla kirjanpitolakia (Raamatupidamise seadus, 259 SE) 15 päivänä joulukuuta 2016. Lainmuutoksen myötä hankintayksiköt ovat olleet 1 päivästä maaliskuuta 2017 alkaen velvollisia vastaanottamaan rakenteellisesti sähköisiä laskuja, jotka noudattavat sähköisen laskutuksen kansallista standardia EVS 923:2014/AC:2017. Hankintayksiköt ovat 18 päivästä huhtikuuta 2019 alkaen velvollisia vastaanottamaan eurooppalaisen standardin mukaisia sähköisiä laskuja. Jos toimittaja lähettää hankintayksikölle sähköisen laskun, sen on tullut 1 päivästä heinäkuuta 2017 alkaen noudattaa joko kansallista tai eurooppalaista standardia. Viron valtiovarainministeriössä (Rahandusministerium) on vireillä lainsäädäntöhanke, jonka tarkoituksena on vuoden 2018 aikana tehdä sähköisestä laskutuksesta pakollista julkisissa hankinnoissa.

Saksa

Saksassa verkkolaskudirektiivin täytäntöönpanon toimivalta on jaettu liittovaltion ja osavaltioiden kesken. Liittovaltion tasolla direktiivi on pantu täytäntöön lailla direktiivin 2014/55/EU täytäntöön panemisesta (Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen, 4.4.2017). Lain nojalla annetulla asetuksella sähköisestä laskutuksesta liittovaltion julkisissa hankinnoissa (Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes, Bundesgesetzblatt 18.10.2017) säädetään sähköisestä laskutuksesta tarkemmin. Asetuksen mukaan liittovaltion hankintayksiköiden tulee ottaa vastaan ja käsitellä rakenteisesti sähköisiä laskuja 27 päivästä marraskuuta 2018 alkaen. Keskushallintoa alemmalla tasolla olevien liittovaltion hankintayksiköiden osalta, erityisaloilla toimivien ja käyttöoikeussopimuksia tekevien hankintayksiköiden osalta sähköisten laskujen vastaanottovelvollisuus tulee voimaan 27 päivänä marraskuuta 2019. Laskun lähettäjiä velvoitetaan 27 päivästä marraskuuta 2020 alkaen lähettämään laskunsa liittovaltion hankintayksiköille sähköisinä. Sähköisten laskujen lähettäjän tulee rekisteröityä liittovaltion laskupalveluportaaliin luomalla siihen oma käyttötili. Laskut tulee lähettää portaalin kautta. Asetus sisältää lisäksi säännöksiä laskujen vähimmäissisällöstä sekä henkilötietojen suojasta. Asetusta ei sovelleta laskuihin, jotka perustuvat suorahankintoihin 1 000 euron arvoon asti eikä salassa pidettäviin laskutietoihin.

Osavaltioista muun muassa Bayernin osavaltio on implementoinut verkkolaskudirektiivin muuttamalla osavaltion sähköisestä hallinnosta annettua lakia (Gesetz über die elektronische Verwaltung in Bayern, Bayerisches E-Government-Gesetz, 22.12.2015). Muutetun lain mukaan hankintayksiköiden on varmistettava rakenteisten sähköisten laskujen vastaanotto ja käsitely 18 päivästä huhtikuuta 2020 alkaen.

Kesäkuussa 2017 kansallisesta IT-suunnittelusta vastaava neuvosto (IT-Planungsrat) päätti, että saksalaisten viranomaisten tulee ottaa vastaan ja käsitellä sähköisiä laskuja, jotka noudattavat XRechnung -laskuformaattia. XRechnung on kansallinen soveltamisohje (Core Invoice Usage Spezifikation, CIUS) sähköisen laskutuksen eurooppalaisesta standardista EN 16931. Muuta laskuformaattia voi käyttää rinnakkain, edellyttäen että formaatti noudattaa sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia. Huhtikuussa 2018 neuvosto teki päätöksen, että kaikkien viranomaisten tulee liittyä sähköisten laskujen ja muiden hankintasanomien välitysverkostoon PEPPOL eDelivery network. Viranomaiset voivat käyttää myös muita sähköisten laskujen välitystapoja.

Italia

Italiassa sähköinen laskutus on ollut pakollista tiettyjen valtion viranomaisten julkisissa hankinnoissa kesäkuusta 2014 alkaen ja kaikkien julkisen sektorin toimijoiden hankinnoissa maaliskuusta 2015 alkaen. Sähköinen laskutus perustuu useaan eri oikeusinstrumenttiin, muun muassa sähköisten laskujen antamisesta, välittämisestä ja vastaanottamisesta julkisille viranomaisille annettuun asetukseen (DECRETO 3 aprile 2013, n. 55, Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, commi da 209 a 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244).

Julkisille viranomaisille osoitetut laskut ohjataan Italian verohallinnon hallinnoiman Sistema di Interscambio eli SdI -järjestelmän kautta josta ne toimitetaan edelleen myös yleiselle kirjainpitovirastolle menojen valvontaa varten. Järjestelmässä käytetään XML-pohjaista laskuformaattia Fattura PA. Lisäksi julkisella sektorilla on käytössä split payment -mekanismi, jossa julkiset laskunmaksajat maksavat laskunmaksun yhteydessä erikseen myyjälle kuuluvan nettosumman ja erikseen verottajalle arvonlisäveron määrän.

Vuoden 2018 budjettilain (Legge 27 dicembre 2017, n. 205, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018—2020) mukaan sähköinen laskutus tulee 1 päivästä tammikuuta 2019 alkaen pakolliseksi myös yritysten välisessä laskutuksessa, jos yritykset ovat perustettuja tai arvonlisäverorekisteröityjä Italiassa. Lisäksi yritysten on lähetettävä kuluttajille sähköisiä laskuja, mikäli nämä laskua erikseen pyytävät. Sähköiset laskut yrityksille ja kuluttajille tulee myös lähettää SdI-järjestelmän kautta sekä Italian Fattura PA -formaattissa. Mikäli lähetetty lasku ei noudata annettuja vaatimuksia, katsotaan ettei laskua ole lähetetty ollenkaan ja siitä voi seurata myös rangaistuksia. Italiassa on myös sääntelyä laskujen sähköisestä arkistoinnista. Kun laskut toimitetaan SdI:ssa, Italian verohallinto saa reaaliaikaisesti yritysten välillä esitettyjen laskujen tiedot ja voi tarkistaa automaattisesti ilmoitetun ja maksetun arvonlisäveron määrien välisen johdonmukaisuuden.

SdI-järjestelmää tullaan päivittämään vuoden 2018 loppuun mennessä niin, että järjestelmä pystyy vastaanottamaan myös sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin mukaisia laskuja. Järjestelmän on tarkoitus muuntaa eurooppalaisen standardin mukaiset laskut julkisen sektorin toimijoille kotimaiseen Fattura PA -formaattiin. Italiassa on tarkoitus siirtyä eurooppalaiseen standardiin myös kotimaisessa laskutuksessa.

2.4 Nykytilan arviointi

Suomi on sähköisessä laskutuksessa Euroopan kärkimaita, kun tarkastellaan rakenteissa muodossa olevia laskuja. Joissain maissa välitetään pdf-laskuja, mutta niiden avulla ei voida automatisoida taloushallintoa. Taloushallinnon automaation kehittämisen keskeisin hanke Suomessa on ollut Aalto yliopiston ja Tieto Oyj:n Real Time Economy (RTE) tutkimushanke, jonka juurten voidaan katsoa ulottuvan yhtenäisen euromaksualueen (SEPA) luomiseen vuonna 2006. RTE on koonnut yhteen kansalliset toimijat ja heidän kehityshankkeensa, kuten TALTIO, XBRL-taksonomia ja viranomaisraportointi. Hankkeiden tuloksien hyödyntäminen edellyttää sähköisten laskujen ja sähköisten kuittien laajaa käyttöä.

Kehitys on Suomessa tapahtunut ilman pakottavaa lainsäädäntöä. Syynä tähän voidaan pitää sähköisen laskutuksen kiistattomia ja merkittäviä hyötyjä sekä yhteistyöverkostoa Verkkolaskufoorumia. Verkkolaskufoorumi on sähköisen laskutuksen piirissä toimivien pankkien, verkkolaskuoperaattoreiden, ohjelmistotalojen ja verkkolaskun käyttäjäorganisaatioiden yhteenliittymä. Siellä on voitu sopia kehittämistavoitteista ja toimintamalleista. Epämuodollisena toimijana foorumi ei ole kuitenkaan voinut tarttua tiettyihin kipukohtiin kuten standardien huolelliseen käyttöön tai uusien toimijoiden toimintatapoihin. Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus TIEKE:n ylläpitämä julkinen verkkolaskuosoiteisto on osaltaan edistänyt sähköisen laskutuksen leviämistä, mutta osoitekäytännöt ovat tehneet palveluntarjoajan vaihtamisesta hankalaa.

Pääsääntöisesti laskut tuotetaan sähköisistä taloushallinnon järjestelmistä ja ostaja käsittelee ne sähköisissä järjestelmissä joko kokonaan niin, että paperilaskut skannataan, tai vähintään laskun perustiedot syötetään järjestelmään. Suomessa on kaikin puolin erittäin hyvät edellytykset kasvattaa merkittävästi sähköisten laskujen osuutta ja saavuttaa merkittäviä taloudellisia hyötyjä.

On kuitenkin tahoja, jotka eivät vielä ole hyödyntäneet sähköisen laskutuksen säästö- ja tehokkuuspotentiaalia tai ovat kokeneet haastavaksi siirtyä verkkolaskuihin. Varsinkin mikro- ja pienyrityksissä sekä pienemmissä viranomaisissa kehitys on ollut hidasta. Verkkolaskuissa suurimmat hyödyt koituvat ostajalle, joka käsittelee laskun omassa taloushallinnossa. Automaation edut ovat merkittävät, jopa kymmeniä euroja laskua kohden. Myyjälle eli laskun lähettäjälle kustannushyöty paperisen laskun ja verkkolaskun välillä on melko pieni. Suuret ostajat kuten valtio ovat voineet sopimuksissa edellyttää verkkolaskuja. Pienille toimijoille tämä ei ole ollut aina mahdollista.

Työ- ja elinkeinoministeriön teettämässä selvityksessä pk-yrityksen taloushallinnon digitalisointi (TEM raportteja 65/2015) nähdään verkkolaskutuksen yleistymisen hitauden takana olevan ainakin kaksi syytä: nykyisten ohjelmistojen ja operaattoreiden tuottamien verkkolaskujen laatu ja käytettävyys ovat hyvin kirjavia, ja verkkolaskujen tiedonsiirron rajaaminen alan operaattoreiden kautta ja välillä kulkevaksi hidastaa ja rajoittaa kehitystä merkittävästi.

Lainsäädännön keinoin voitaisiin kannustaa toimijoita lisäämään sähköisten laskujen käyttöä sekä siirtymään yhteisen eurooppalaisen laskustandardin käyttöön.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on panna kansallisesti täytäntöön verkkolaskudirektiivi. Direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita huolehtimaan siitä, että hankintayksiköt EU-kynnysarvot ylittävissä julkisissa hankinnoissa ottavat vastaan ja käsittelevät sähköisiä laskuja, jotka noudattavat sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia. Direktiivi liittyy EU:n tavoitteisiin kokonaan paperittomasta julkisesta hallinnosta sekä rajat ylittävän kaupan esteiden poistamisesta.

Digitalisaatio on pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman läpileikkaava teema, joka huomioidaan lähes jokaisessa kärkihankkeessa. Hallitusohjelman kestävä kasvua ja julkista taloutta koskevassa jaksossa 3 todetaan hallituksen strategiseksi tavoitteeksi toimintatapojen muuttaminen edistämällä digitalisuutta ja purkamalla turhaa byrokratiaa. Digitalisaatiota, kokeiluja ja normien purkamista koskevassa jaksossa 8 todetaan julkisten palvelujen digitalisoinnin kärkihankkeen yhteydessä, että hallinnon sisäiset prosessit digitalisoidaan ja entiset prosessit puretaan. Saman jakson digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristön rakentamista koskevan kärkihankkeen osalta todetaan, että lainsäädäntötoimin edistetään uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintakonseptien käyttöönottoa. Hallitusohjelman liitteeseen 6 hallituksen päättämistä julkisen talouden välttämättömistä sopeutumistoimista on kirjattu valtiolla yhdeksi tavoitteeksi menojenkäsittelyn automatisointi ja siihen liittyvät säästötavoitteet. Hallituksen toimintasuunnitelman vuosille 2017—2019 mukaan säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeessa kohdennetaan toimenpiteitä verkkolaskutuksen vauhdittamiseen sekä e-kuittien käyttöönottoon julkisessa hallinnossa.

Hallituksen tekemien linjausten mukaisesti esityksen toisena tavoitteena on julkisia hankintoja laajemmin edistää sähköisten laskujen käyttöä yhteiskunnassa. Siten lakiehdotukseen sisältyy myös säännös hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien oikeudesta pyynnöstä saada laskut eurooppalaisen laskustandardin mukaisina koneellisesti luettavina sähköisinä laskuina toiselta hankintayksiköltä tai elinkeinonharjoittajalta. Säännöksen odotetaan lisäävän sähköisten laskujen käyttöä varsinkin yritysten välisessä kaupassa. Ehdotettu säännös luo puitteet laskujen automaattiseen käsittelyyn. Automatisoimalla laskujen käsittely voidaan merkittävästi tehostaa yrityksen tai muun organisaation taloushallintoa ja näin parantaa niiden toimintaedellytyksiä.

Lakia ei sovellettaisi, jos sähköisen laskun käyttö voisi paljastaa salassa pidettäviä tietoja tai vaarantaa valtion keskeisiä turvallisuusasetuja. Laki ei myöskään koskisi yksityisten luonnollisten henkilöiden laskutusta.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Sähköinen laskutus eri kokoisissa julkisissa hankinnoissa

Verkkolaskudirektiivi velvoittaa jäsenmaita varmistamaan, että hankintayksiköt ottavat vastaan ja käsittelevät sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin mukaisia sähköisiä laskuja hankintadirektiivien soveltamisalaan kuuluvissa julkisissa hankinnoissa. Tämä direktiivin jäsenmaita velvoittava säännös on luonteeltaan vähimmäissäännös, joka jättää osin liikkumavaraa kansalliselle lainsäätäjälle. Liikkumavara mahdollistaa erilaisia kansallisen täytäntöönpanon vaihtoehtoja.

Hankintadirektiivit, joihin verkkolaskudirektiivissä viitataan, koskevat ainoastaan EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Hankintadirektiiveissä ei säädetä kansallisista kynnysarvoista tai kansallisten kynnysarvojen ylittävien hankintojen menettelysäännöksistä, vaan ne ovat kansallisen lainsäätäjän harkinnassa. Lakiin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) ja lakiin julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011) on kuitenkin otettu kansallisia kynnysarvoja ja niitä koskevia menettelysääntöjä. Esitetystä laissa hankintayksiköiden velvollisuus ottaa vastaan ja käsitellä sähköisiä laskuja laajennettaisiin koskemaan myös kansallisten kynnysarvojen ylittävien hankinta- ja käyttöoikeussopimusten perusteella lähetettäviä sähköisiä laskuja.

Kappalemääräisesti Suomessa tehdään hankintalain piiriin kuuluvista hankinnoista eniten kansallisia hankintoja. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisemien tilastotietojen mukaan julkisten hankintojen ilmoitusjärjestelmässä HILMA (www.hankintailmoitukset.fi) julkaistiin vuonna

2016 yhteensä 13 406 hankintamenettelyä käynnistävää hankintailmoitusta. Melkein kolme neljäsosaa näistä, eli 9 717 kappaletta, koski kansallisia hankintoja. EU-hankintailmoituksia oli 3 689 kappaletta. Euromääräisesti EU-hankintojen osuus oli vuonna 2016 suurempi kuin kansallisten hankintojen. Vuoden 2017 alussa joidenkin hankintalajien kansalliset kynnysarvot nousivat, joten kansallisten hankintojen kappalemäärä on todennäköisesti laskenut vuoden 2016 tiedoista. Silti voidaan olettaa, että kansallisten hankintojen kappalemäärä on edelleen isompi kuin EU-hankintojen. Vaikkei hankintojen kappalemäärästä voi suoraan tehdä johtopäätöstä, että kansalliset kynnysarvot ylittävien hankintojen johdosta lähetettäisiin myös enemmän laskuja, voi ehdotetun lain vaikuttavuuden kannalta pitää perusteltuna, että laki ulotettaisiin koskemaan myös kansallisia hankintoja. Tilastotietoa hankintayksiköille annettujen laskujen kohdistumisesta kansallisten kynnysarvot ylittäviin ja EU-kynnysarvot ylittäviin sopimuksiin ei ole saatavilla. Ottamalla laajasti käyttöön sähköinen laskutus voidaan julkisella sektorilla aikaansaada merkittäviä säästöjä manuaalisten työvaiheiden, virheiden ja arkistointikustannusten vähenemisen myötä.

Hankintayksiköiden velvollisuus ottaa vastaan ja käsitellä sähköisiä laskuja ei sen sijaan esityksen mukaan ulottuisi hankintalaeissa säädettyjen kynnysarvojen kokonaan alittavien hankinta- ja käyttöoikeussopimusten eli niin kutsuttujen pienhankintasopimusten nojalla annettaviin sähköisiin laskuihin. Pienhankinnat ovat kokonaan hankintalakien soveltamisalan ulkopuolella ja niitä ei tarvitse kilpailuttaa hankintalakien menettelysääntöjen mukaisesti eikä niistä esimerkiksi voi valittaa markkinaoikeuteen. Pienhankintoja voi siten suorittaa joustavammin. Monella viranomaisella on pienhankintojen tekemisestä omat menettelyohjeet jotka edellyttävät, että myös pienhankinnoista tulee pääsääntöisesti järjestää tarjouskilpailu.

Viranomaisista useimmat tekevät aika ajoin kansallisia hankintoja. EU-hankintoja ei tehdä kaikissa viranomaisissa tai niitä tehdään harvoin, mutta esimerkiksi kunnissa säännöllisesti kilpailutettavat koululaisten kuljetuspalvelut ovat melkein aina EU-hankintoja. Koska lähes kaikki viranomaiset täten ovat ehdotetun lain soveltamisalan piirissä, tulee niiden varautua sähköisten laskujen vastaanottoon ja käsittelyyn. Voidaan pitää todennäköisenä ja suositeltavana, että viranomaiset enemmässä määrin ottavat vastaan ja käsittelevät sähköisiä laskuja myös pienhankinnoissa. Paperilaskun käsittelykustannukset ovat korkeat ja rinnakkaisten laskukäsittelytapojen ylläpitäminen ei ole tehokasta. Tämän vuoksi ei ole ehdotetun lain tavoitteen kannalta välttämätöntä ulottaa lain soveltamista myös pienhankintoihin. Lisäksi kyseinen laajennus voisi helposti johtaa kohtuuttomaan hallinnolliseen taakkaan julkisia hankintoja erittäin harvoin tai ehkä vain kerran tekeville pienille hankintayksiköille. Tyypillisesti nämä ovat julkisoikeudellisia laitoksia tai julkista tukea saavia kuten esimerkiksi yhdistyksiä tai jopa yksityishenkilöitä.

Velvoite lähettää sähköisiä laskuja

Verkkolaskudirektiivi velvoittaa ainoastaan laskujen vastaanottajat eli hankintayksiköt hyväksymään ja käsittelemään eurooppalaisen standardin mukaisia sähköisiä laskuja. Direktiivi ei rajoita laskun lähettäjän oikeutta valita, esittääkö hän laskun soveltaen sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia, kansallista standardia tai muita teknisiä standardeja vai paperimuodossa. Direktiivi ei kuitenkaan sen johdanto-osan 35 ja 40 kohtien mukaan estä jäsenvaltioita säätämästä, että julkisten hankintojen yhteydessä voidaan antaa vain sähköisiä laskuja.

Siten ehdotettuun lakiin olisi voinut ottaa direktiivissä vaaditun hankintayksikön vastaanottovelvoitteen lisäksi myös velvoitteen laskun lähettäjille lähettää sähköisiä laskuja julkisissa hankinnoissa. Näin on tehty esimerkiksi Ruotsissa. Suomessa sähköinen laskutus on kuitenkin paljon yleisempää julkisessa hallinnossa kuin Ruotsissa. Tällä hetkellä hankintayksiköt laajasti vaativat hankinta-asiakirjojen kuten tarjouspyyntöjen ja sopimusehtojen kautta sähköisiä

laskuja ja ohjaavat toimittajia, joilla ei ole omaa laskutusjärjestelmää, käyttämään ilmaisia laskuportaaleja. Lisäksi verkkolaskudirektiivi luo hankintayksiköille velvoitteen ottaa käyttöön sähköisen laskutuksen infrastruktuuri, mikä itsessään hallituksen näkemyksen mukaan kannustaa hankintayksiköitä vaatimaan ja käyttämään laajemmin sähköisiä laskuja, koska rinnakkaisten paperimuotoisten ja skannattujen laskujen käsittelyinfran ylläpito on kallista.

Lisäksi valmistelun aikana on esitetty kantoja siitä, että jokaista elinkeinonharjoittajaa ja viranomaista tulisi laissa suoraan velvoittaa lähettämään toiselle elinkeinonharjoittajalle tai viranomaiselle sähköisiä laskuja. Suomesta on tullut Euroopan kärkimaa sähköisessä laskutuksessa ilman pakottavaa sääntelyä. Jo tästä syystä voidaan kyseenalaistaa tarvetta ehdotettua velvoittavampaan sääntelyyn. Kehitykseen on vaikuttanut se, että erityisesti suuret laskujen vastaanottajat kuten valtio ja suuryritykset ovat vaatimuksillaan saaneet sopimuskumppaneitaan lähettämään sähköisiä laskuja. Lakiehdotuksen 4 pykälän sääntelyllä pyritään vahvistamaan kaiken kokoisten laskunvastaanottajien asemaa ja oikeutta vaatia itselleen sähköistä laskua silloin, kun vastaanottajalla on sähköisen laskutukseen tarvittavat valmiudet. Laskun lähettäjää ja vastaanottajaa suoraan velvoittava sääntely edellyttäisi erittäin laajalta joukolta toimijoita suuria muutoksia välineisiin ja prosesseihin. Tämä vaatisi puolestaan laajempaa selvitystä ja vaikutusarviointia.

Sähköisten laskujen lähettämiselveloitteeseen olisi lisäksi todennäköisesti liitettävä viranomaisvalvontatoiminto tai ainakin jonkinlainen seuraamusjärjestelmä velvoitteen noudattamatta jättämiseen liittyen. Resurssisyistä tähän ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta. Siten hallitus katsoo, ettei sähköisten laskujen lähettämisen säätämisestä pakolliseksi julkisissa hankinnoissa tai muissa kaupallisissa suhteissa sähköisen laskutuksen yleisyyden huomioon ottaen ole saatavissa lisähyötyjä.

Sääntelyn sijoittuminen

Lainvalmistelussa on selvitetty, voitaisiinko verkkolaskudirektiivistä johtuva sääntely erillisen lain säätämisen sijasta sisällyttää voimassa oleviin hankintalakeihin eli lakiin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, lakiin vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016) sekä lakiin julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista. Laskutus tapahtuu sopimuskaudella. Hankintalakeihin on otettu vain hankintayksiköitä koskevia velvoitteita ja kyseiset lait koskevat pääosin hankintayksiköiden hankintamenettelyjä hankintasopimuksen solmimiseen asti eivätkä puutu sopimuskaudella tapahtuviin toimiin. Lisäksi hankintalakien oikeussuojajärjestelmä on rakennettu markkinoilla olevien tarjoajien eikä valitun sopimuskumppanin suojaamiseksi. Hankintalakien muuttamista ei näiden syiden takia katsottu mahdolliseksi. Sen sijaan erilliseen ja uuteen lakiin voidaan koota sähköistä laskutusta koskevia säännöksiä yli sektori-rajojen. Siihen voidaan lisäksi ottaa sekä laskun lähettäjiä että laskun vastaanottajia koskevia velvoitteita ja oikeuksia.

Oikeussuojakeinot ja valvonta

Verkkolaskudirektiivissä ei säännellä sähköisen laskutuksen osapuolten oikeussuojakeinosta tai direktiivin mukaisten velvoitteiden noudattamisen viranomaisvalvonnasta. Verkkolaskudirektiivin kansallisen toimeenpanon valmisteluryhmässä käsiteltiin seuraamusasiaa ja enemmistön kanta oli, ettei uusiin oikeussuojakeinoihin tai valvontatehtäviin ole tarvetta. Hallituksen esityksen luonnoksesta annettussa lausuntopalautteessa asiaan kiinnitettiin huomiota, joten jatkovalmistelussa asiaa arvioitiin uudelleen. Päädyttiin kuitenkin siihen, ettei uusista oikeussuojakeinoista tai valvontatehtävistä säätäminen olisi edelleenkaan tarpeen. Sähköisestä laskutuksesta tulisi ehdotetun lain mukaan ensisijaisesti määrätä osapuolten välisessä sopimukses-

sa, jolloin sähköisestä laskutuksesta kieltäytyminen olisi sopimusrikkomus josta seuraisi sopimuksen osoittama seuraamus. Lisäksi lainsäädännön erillisseuraamukset sähköisen laskun vastaanottamisesta tai lähettämisestä kieltäytymisestä voivat pienten toimijoiden näkökulmasta helposti muodostua kohtuuttomiksi tai liian pitkälle meneviksi. Siten tilanteissa, joissa lakia ei noudatettaisi eikä sopimuksessa olisi asiasta tarkemmin sovittu, olisivat yleiset oikeussuojakeinot osapuolten käytössä. Näitä ovat esimerkiksi hallintokantelu ja vahingonkorvauskanheet. Hallitus tulee kuitenkin seuraamaan esitetyn lain noudattamista ja ryhtyy tarvittaessa lainsäädäntötoimenpiteisiin riittävän oikeussuojan ja lain noudattamisen varmistamiseksi.

Sähköiset kuitit keskeisessä roolissa taloushallinnon digitalisaatiossa

Taloushallinnon täydellinen automaatio edellyttää sähköisen laskutuksen lisäksi myös muiden kirjanpidon tapahtumatietojen digitalisaatiota. Etenkin koneellisesti luettavien ja standardoitujen sähköisten ostokuittien käsittely lisää huomattavasti taloushallinnon tehokkuutta. Suomen Pankin vuoden 2017 maksuliiketilaston mukaan Suomessa tehtiin vuodessa 1,65 miljardia korttimaksua. EKP:n johdolla toteutetun, koko euroalueen kattavan käteisen käyttötutkimuksen (Occasional Paper Series The use of cash by households in the euro area, No 201/November 2017) mukaan Suomessa myös maksetaan edelleen euromääräisesti noin kolmannes maksuista ja jopa puolet maksutapahtumista käteisellä.

Sähköisten kuittien käyttöönottoa on edistetty eri hankkeissa. Taloushallintoliiton koordinoimassa TALTIO-hankkeessa määriteltiin muun muassa ratkaisuja, joilla voidaan päästä maksamisen yhteydessä syntyvistä paperikuiteista ja kuittien kuvista eroon. Hanke toteutettiin vuosina 2016—2017 ja sitä rahoitti liikenne- ja viestintäministeriö. Tavoitteena oli saada taloustieto välittymään järjestelmästä toiseen standardissa ja rakenteisessa muodossa. Hankeen piloteissa maksamisen yhteydessä syntyvä kuittitieto digitalisoitiin ja siirrettiin rivitasolla ohjelmista toiseen rakenteisessa muodossa. Myyjän kassajärjestelmästä muodostuisi näin rakenteinen kuittitieto, joka välittyy ostajan valitsemaan taloushallinnonjärjestelmään. TALTIO-hankkeen standardeja ja toimintamalleja viedään käytäntöön uudessa Teknologiateollisuuden Reaaliaikatalous RTECO -projektissa. RTECO eKuitti -hankeosan rahoittaa Business Finland.

Taloushallinnon automaation kehittämisen keskeisin hanke Suomessa on ollut Aalto yliopiston ja Tiedon Real Time Economy (RTE) tutkimushanke, jonka juurten voidaan katsoa ulottuvan yhtenäisen euromaksualueen (SEPA) luomiseen vuonna 2006. RTE on koonnut yhteen kansalliset toimijat ja heidän kehityshankeensa, kuten TALTIO, XBRL-taksonomia ja viranomaisraportointi.

Verkkolaskudirektiivin kansallisen toimeenpanon valmisteluryhmä on työssään selvittänyt eurooppalaisen laskustandardin soveltuvuutta sähköisten kuittien välittämiseen. Selvityksessä ilmeni, että standardi soveltuu pääosin myös kuittien välitykseen. Työryhmän mukaan kehityksen suunnan näyttämiseksi voisi lainsäädännössä asettaa hankintayksiköille velvollisuuden vastaanottaa ja käsitellä eurooppalaisen laskustandardin mukaisia sähköisiä kuitteja. Työryhmä katsoi, että tällainen sääntely kannustaisi hankintayksiköitä julkisissa hankinnoissa vaatimaan sähköisiä kuitteja sopimuskumppaneiltaan. Tämä vähentäisi merkittävästi ostokuittien vaatimia manuaalisia työvaiheita julkisessa hallinnossa. Julkishallinto voisi myös toimia esimerkkinä muille yhteiskunnan toimijoille ja näin levittää sähköisten kuittien käyttöä. Esimerkiksi valtionhallinnossa, jossa käsitellään vuosittain noin 600 000 kuittia, voisi syntyä säästöä noin 30 henkilötyövuotta tai 2 miljoonaa euroa, kun ostokuittien tiedot saataisiin välittymään suoraan matka- ja kuluhallintajärjestelmään sekä laskujen kierrätys- ja arkistointijärjestelmään. On arvioitu, että Manner-Suomen kunnissa ostokuittien määrä olisi noin 34 miljoonaa.

Kyseinen sääntely edellyttäisi hankintayskiköiden käyttämien taloushallinnon järjestelmien päivittämistä tai uusimista vähintään siten, että ne pystyisivät ottamaan vastaan sähköisiä kuitteja. Tämä muutos on valmisteille valtionhallinnon järjestelmään. Muutos ei ole suuri.

Tyypillinen toimintatapa on, että kuitit skannataan tai kuvataan ja viedään kulujen hallintajärjestelmään kuvina. Myös sähköisestä kuitista voidaan tuottaa kuva. Täydellinen automaatio edellyttää suurempia muutoksia järjestelmiin. Tämän lisäksi myös myyjien tulisi mukauttaa kassajärjestelmiään. Näitä muutoksia on selvitetty edellä mainituissa TALTIO- ja RTECO-hankkeissa. Muutokset ovat pieniä uudempiin kassajärjestelmiin. Vanhoihin kassajärjestelmiin muutoksen tekeminen voi osoittautua mahdottomaksi. Vanhimpien kassajärjestelmien uusiminen on ajankohtaista useista syistä.

Harmaan talouden torjunnassa kartoitetaan erilaisia keinoja kuittiväärennösten estämiseen. Yksi vaihtoehto on käyttää hyödyksi sähköisiä kuitteja. Tämän mahdollisuuden selvittely on alussa. Muihin mahdollisiin ratkaisuihin verrattuna se on varsin kustannustehokas. Muut ratkaisut edellyttävät erillisen ulkoisen komponentin tai ohjelmistomoduulin asennusta.

Tietosuoja

Verkkolaskudirektiivin 8 artikla sisältää säännökset tietosuojasta. 8 artiklan 1 kohdan mukaan verkkolaskudirektiivi ei vaikuta tietosuojaan koskevan unionin ja kansallisen lainsäädännön soveltamiseen. Euroopan tietosuojavaletuutettu painotti komission direktiiviehdotuksesta antamassaan lausunnossaan 11 päivänä marraskuuta 2013 (EUVL C 38, 8.2.2014, s. 2) olevan erityisen tärkeä direktiivissä selventää, että voimassa olevaa tietosuojalainsäädäntöä sovelletaan täysimääräisesti myös sähköiseen laskutukseen.

Verkkolaskudirektiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaan sähköistä laskutusta varten saatuja henkilötietoja saa käyttää yksinomaan tuohon tarkoitukseen tai sen kanssa yhteensopiviin tarkoituksiin, jollei unionin tai kansallisessa lainsäädännössä toisin säädetä ja sanotun rajoittamatta niiden poikkeusten ja rajoitusten soveltamista, joista säädetään yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY, jäljempänä *henkilötietodirektiivi*, 13 artiklassa.

Euroopan unionin lainsäädäntö henkilötietojen käsittelystä on uudistettu verkkolaskudirektiivin antamisen jälkeen. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta, jäljempänä *yleinen tietosuoja-asetus*, annettiin 27 päivänä huhtikuuta 2016. Yleinen tietosuoja-asetus tuli voimaan 24 päivänä toukokuuta 2016 ja sen soveltaminen alkoi 25 päivänä toukokuuta 2018. Henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteena on ollut luoda Euroopan unionille ajanmukainen, vahva, yhtenäinen ja kattava tietosuojakehys. Uudistus on ollut tarpeellinen informaatioteknologian nopean kehityksen ja jäsenvaltioiden hajanaisten henkilötietojen suojaan koskevien säädösten ja niiden epäyhtenäisen soveltamisen vuoksi. Yleinen tietosuoja-asetus on sellaiseen jäsenvaltioissa sovellettavaa oikeutta.

Yleinen tietosuoja-asetus jättää jäsenvaltioiden lainsäätäjille jonkin verran kansallista, asetuksen säännöksiä täsmäntävää ja täydentävää liikkumavaraa. Hallitus on esityksessään eduskunnalle 1 päivänä maaliskuuta 2018 EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp) esittänyt, että henkilötietolaki kumotaan ja säädetään uusi henkilötietojen suojaan koskeva yleislaki, tietosuojalaki, jolla täsmennetään ja täydennetään yleistä tietosuoja-asetusta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 94 artiklan mukaan viittauksia kumottuun henkilötietodirektiiviin pidetään viittauksina yleiseen tietosuoja-asetukseen. Henkilötietodirektiivin 13 artiklan vastinpari yleisessä tietosuoja-asetuksessa on 23 artikla. Sen mukaan jäsenvaltiot voivat lainsäädäntötoimenpiteillä rajata asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata tiettyjä asetuksessa mainittuja etuja. Näitä ovat muun muassa puolustus, yleinen turvallisuus, rikkosten ennalta estäminen ja tutkinta sekä oikeudellisen riippumattomuuden ja oikeudellisten menettelyjen suojelu.

Verkkolaskudirektiivin 8 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että sähköisen laskutuksen yhteydessä kerättyjen henkilötietojen julkaisemista koskevat järjestelyt vastaavat avoimuuden ja vastuuvollisuuden osalta tällaisen julkaisemisen tarkoitusta ja ovat yksityisyyden suojaa koskevan periaatteen mukaiset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 95/46/EY 13 artiklassa säädettyjen poikkeusten ja rajoitusten soveltamista. Henkilötietojen julkisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*. Julkisuuslaki tulee sovellettavaksi niiden hankintayksiköiden osalta, jotka ovat julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia tai jos niiden on muualla laissa olevan säännöksen perusteella noudatettava sanottua lakia. Muun hankintayksikön kuin viranomaisen järjestämään tarjouskilpailuun osallistuneen oikeuteen saada tieto tarjouksen käsittelyä varten laadituista ja saaduista asiakirjoista sekä hankintayksikön palveluksessa olevan vaihtolovelvollisuuteen sovelletaan, mitä julkisuuslaissa säädetään asianosaisen oikeudesta asiakirjaan, asiakirjan julkisuuden määräytymisestä sekä tiedonsaantia koskevan asian käsittelemisestä ja ratkaisemisesta.

Yleistä tietosuoja-asetusta sovelletaan ja sitä täydentävää kansallista tietosuoja sääntelyä tul- laan eduskunnan sen hyväksyttyä soveltamaan myös sähköisen laskutuksen edellyttämään henkilötietojen käsittelyyn. Täten esimerkiksi säännökset henkilötietojen käsittelyn edellytyk- sistä sekä rekisteröidyn oikeuksista, tulevat sovellettaviksi myös sähköisessä laskutuksessa. Sähköisessä laskutuksessa tuleekin huomioida, että laskujen henkilötietojen käsittely edellyt- tää aina lakiin perustuvaa käsittelyperustetta. Käsittelyn oikeusperuste vaikuttaa merkittävästi siihen, mitä oikeuksia rekisteröidyllä on suhteessa rekisterinpitäjään. Sähköisessä laskutukses- sa tulee muutoinkin varmistua tietosuojan ja tietoturvan riittävästä tasosta.

Yllä kuvattu julkisuus- ja tietosujasääntely huomioiden voidaan pitää tarpeettomana säätää erikseen henkilötietojen suojasta tai julkisuudesta ehdotetussa laissa hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköisestä laskutuksesta.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Verkkolaskudirektiivin täytäntöön panemiseksi esityksessä ehdotetaan, että hankintayksiköille asetettaisiin velvollisuus ottaa vastaan ja käsitellä sähköisen laskutuksen eurooppalaisen stan- dardin mukaisia sähköisiä laskuja, jotka lähetetään hankintayksiköille julkisten hankinta- ja käyttöoikeussopimusten täytäntöönpanon vuoksi. Vastaanottovelvollisuus koskisi verkkolas- kudirektiivistä poiketen sähköisiä laskuja kaikissa hankintalakien piirissä olevissa julkisissa hankinnoissa. Siten velvollisuus vastaanottaa ja käsitellä sähköisiä laskuja koskisi myös niin kutsuttuja kansallisia hankintoja eli niitä hankinta- ja käyttöoikeussopimuksia, joiden ennakoit- tu arvo alittaa EU-kynnysarvon mutta ylittää kansallisen kynnysarvon.

Lisäksi ehdotetussa laissa annettaisiin kaikille hankintayksiköille ja elinkeinonharjoittajille oi- keus saada laskunsa toiselta hankintayksiköltä tai elinkeinonharjoittajalta sähköisen laskutuk- sen eurooppalaisen standardin mukaisina sähköisinä laskuina. Tämän säännösehdotuksen osal-

ta kyse olisi direktiivistä riippumattomasta sääntelystä. Organisaatioiden välisessä laskutuksessa verkkolaskujen käytön suurimmat hyödyt tulevat laskun vastaanottajalle. Säästöjä syntyy laskun kaikissa käsittelyvaiheissa vastaanottavassa organisaatiossa eli vastaanotossa, hyväksynnässä, tiliöinnissä, maksussa ja arkistoinnissa. Lisäksi ehdotettu sääntely edistää siirtymistä eri standardeista yhteen yhteiseen laskustandardiin.

Laissa määriteltäisiin sähköisen laskun käsite. Sähköinen lasku olisi laadittu, siirretty ja vastaanotettu rakenteisessa sähköisessä muodossa mahdollistaen niiden automaattisen käsittelyn. Lisäksi sähköisen laskun tulisi noudattaa eurooppalaista standardia.

Lain olisi tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2019. Laki sisältäisi myös siirtymäsäännöksiä. Sähköisten laskujen vastaanottovelvollisuus alkaisi muiden hankintayksiköiden kuin valtion keskushallintoon kuuluvien viranomaisten sekä yhteishankintayksiköiden osalta 1 päivänä huhtikuuta 2020. Säännös hankintayksikön ja elinkeinonharjoittajan oikeudesta vaatia sähköisiä laskuja tulisi voimaan myös 1 päivänä huhtikuuta 2020.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset viranomaisiin ja muihin hankintayksiköihin

Komissio toteaa kertomuksessaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin arvioinnista verkkolaskudirektiivin mukaisesti että jäsenvaltiot, joissa on kehitysasteeltaan korkea ja hajautettu sähköisen laskutuksen rakenne, kuten Suomessa, joutuvat luottamaan siihen, että sähköisen laskutuksen palvelut ja ratkaisujen tarjoajat päivittävät järjestelmänsä tukemaan standardia sekä tarjoavat kilpailukykyisiä ratkaisuja kaiken kokoisille julkisille ja yksityisille elimille. Tässä skenaariossa standardin täytäntöönpanon taloudellisten vaikutusten odotetaan olevan tilanteesta riippuen joko vähäiset tai kohtalaisen vähäiset. Järjestelmien ajanmukaistamisesta koituvat kustannukset tulevat palveluntarjoajien ja näin ollen loppukäyttäjien (hankintayksiköiden ja niiden toimittajien) maksettaviksi. Kustannukset jäävät alhaisiksi, jos palveluntarjoajat käyttävät standardeja, jotka ovat jo valmiiksi eurooppalaisen standardin mukaisia. Päinvastaisessa tapauksessa kustannukset nousevat suhteessa korkeammiksi. Kertomusta varten haastatellut toiminnanohjausjärjestelmien myyjät ja sähköisen laskutuksen palveluntarjoajat ilmoittivat kaikki tarjoavansa standardin mukaisia ratkaisuja markkinakysynnän perusteella.

Ehdotuksella arvioidaan olevan suhteellisen rajoitetut vaikutukset valtion sekä kuntien ja kuntayhtymien talouteen. Kaikilla valtion viranomaisilla sekä valtaosalla kunnista ja kuntayhtymistä on jo olemassa valmius vastaanottaa ja lähettää rakenteisia sähköisiä laskuja.

Valtiolla ollaan juuri ottamassa käyttöön uusi ostolaskujen sekä muiden hankintasanomien käsittelyjärjestelmä Handi. Tässä järjestelmäkokonaisuudessa on huomioitu eurooppalaisen standardin mukaisten laskujen käsittely. Järjestelmän käyttöönotto ei liity eurooppalaisen standardin mukaisten laskujen käsittelyyn vaan suurempaan muutokseen, jossa Handi korvaa nykyiset ostolaskujen käsittelyjärjestelmän Rondon sekä tilaustenhallintajärjestelmän Tilhan. Siten ostolaskujen osalta on vaikea arvioida uuden laskustandardin kustannusvaikutuksia valtiolle. Valtio vastaanottaa jo yli 90 % ostolaskuista sähköisinä, joten ostolaskujen osalta ehdotetusta sääntelystä ei ole odotettavissa lisäsäästöjä.

Siirtyminen toiseen standardiin edellyttää muutoksia valtion myyntilaskujärjestelmään Kieku ja muutama muuhun myyntilaskujärjestelmään. Arviota Kiekussa tehtävien muutosten aiheuttamista kustannuksista ei ole tällä hetkellä vielä saatavilla. Räätelöimättömän myyntilaskujärjestelmän päivitys uuteen standardiin arvioidaan valtiolla maksavan noin 7 000 ilman ar-

HE 256/2018 vp

vonlisäveroa. Vuonna 2017 lähetetystä laskuista 28 % oli rakenteisia sähköisiä laskuja. Valtion tavoitteena on, että vuonna 2019 noin 36 % valtion myyntilaskuista lähtee sähköisinä, jolloin on odotettavissa, että syntyy myös säästöjä.

Kunnat, kuntayhtymät ja muut kuntasektorin organisaatiot voivat hoitaa myynti- ja ostolaskutuksensa itse, yhdessä muiden kuntatoimijoiden kanssa tai ostamalla kyseiset palvelut markkinoilta. Tällä hetkellä noin 90 %:lla kunnista ja kuntayhtymistä on eri tavalla järjestetty valmius vastaanottaa sähköisiä laskuja. On arvioitu, että lähes sama osuus kunnista voi lähettää sähköisiä myyntilaskuja. Siten suurimmalle osalle kunnista ja kuntayhtymistä siirtyminen uuteen laskustandardiin tarkoittaa sähköisen laskutuksen ratkaisujen päivittämistä uuteen standardiin. Kustannus vaihtelee huomattavasti riippuen taloushallinnon järjestelmästä ja laskujen kierrätysjärjestelmästä. Ohjelmistoissa kustannukset jakaantuvat yleensä kertakustannukseen eli ominaisuuden ostoon sekä ylläpitokustannuksiin. Riippuen siitä onko kyse valmisohjelmistosta vai asiakaskohtaisesta ratkaisusta ehdotetun sääntelyn kustannukset voivat vaihdella arviolta noin 5 000 eurosta noin 50 000 euroon per ohjelmisto. Lisäksi laskun välittäjä (operaattori tai pankki) voi veloittaa muunnoksesta toiseen standardiin. Jos sähköinen laskutus on ennestään hoidettu palvelua ostamalla, arvioidaan siirtymisestä uuteen standardiin aiheutuvan kuntasektorille pieniä lisäkustannuksia tai niitä ei olisi ollenkaan.

Hankintayksiköiden joukossa pienten kuntien ja seurakuntien, julkisoikeudellisten laitosten ja tilapäisten hankintayksiköiden arvioidaan olevan se ryhmä, jolle ehdotetun lain toteuttamisesta koituu suurimmat muutuskustannukset. Näiden kustannusten voidaan katsoa syntyvän investoinneista sähköisen laskuvirran käsittelemiseksi tarvittavaan infrastruktuuriin sekä osaamiseen kehittämiseen. Investoimalla taloushallinnon järjestelmiin voi saada kaikki hyödyt sähköisestä laskutuksesta. Palvelun käyttö taas on helppoa eikä vaadi investointeja ja toiminnan kehittämistä.

Paperisten ostolaskujen manuaalisen käsittelyn arvioidaan olevan kaikista aikaa vievin laskunkäsittelyn muoto, ja siitä syntyvätkin suurimmat mahdolliset ajansäästöt sähköiseen laskutukseen siirryttäessä. Nykyään tämän tyyppistä laskunkäsittelyä tapahtuu lähinnä poikkeustilanteissa, esimerkiksi jos toimittaja on lähettänyt laskun väärään osoitteeseen (esimerkiksi suoraan kunnalle eikä yritykselle, joka vastaa kunnan laskujen skannaamisesta) tai jos lasku sisältää arkaluontoista tietoa.

On laskettu, että yhden paperimuodossa saapuvan ostolaskun käsittelykustannus on manuaalisesti 30 euroa (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan JUHTA suositus JHS 155 Verkkolaskujen käyttö julkishallinnossa). Sähköistämällä ostolaskujen käsittely päästään 8—15 euroon, kun samalla muutetaan prosessit tukemaan verkkolaskun käsittelyä.

Taulukko 1. Paperilaskun kustannukset sekä esimerkkilaskelma sähköisen laskun pilvipalvelun kustannuksista sellaiselle laskun vastaanottajalle, joka vastaanottaa vuodessa 10—1 000 ostolaskua.

Vastaanotetut laskut vuodessa, kpl	Paperilaskun kustannukset, euroa	Sähköisen laskun kustannukset, euroa
10	300	105
50	1 500	790
100	3 000	1 340
1 000	30 000	11 110

HE 256/2018 vp

Taulukko 2. Paperilaskun kustannukset sekä esimerkkilaskelma sähköisen laskun pilvipalvelun kustannuksista sellaiselle laskun lähettäjälle, joka lähettää vuodessa 10—1 000 myyntilaskua.

Lähetetyt laskut vuodessa, kpl	Paperilaskun kustannukset, euroa	Sähköisen laskun kustannukset, euroa
10	150	55
50	750	275
100	1 500	840
1 000	15 000	5 910

Kun huomioidaan sähköisen laskutuksen mahdollistama ajansäästö, odotetaan sähköiseen laskutuksen siirtymisen pitkällä aikavälillä pienentävän hankintayksiköiden hallinnollisia kuluja. Hallinnollisten kulujen odotetaan pienentyvän kaiken tyyppisten hankintayksiköiden kohdalla. Myös sähköistä laskutusta jo käyttäville hankintayksiköille odotetaan syntyvän ajan säästöä, kun siirrytään käyttämään yhteistä standardia, joka poistaa tietosisällön puutteita.

Sääntelyn arvioidaan aiheuttavan uudelleenjärjestelyjä ja siitä aiheutuvia kuluja henkilöstön vaihtuvuuden vuoksi. Lisääntynyt sähköisten laskujen määrä saattaa aiheuttaa kustannuksia, kun henkilöstö, kuten laskujen tarkistamisessa työskentelevät työntekijät, siirtyy toisiin tehtäviin. Samalla muutos voi vapauttaa voimavaroja ydintoimintaan ja johtaa lopulta säästöihin. Ehdotetun lain voidaan odottaa myös vähentävän arkistoinnin ja skannauslaitteiden vaatimia tiloja.

Ehdotuksella arvioidaan olevan suhteellisen rajoitetut vaikutukset valtion sekä kuntien ja kuntayhtymien talouteen. Mahdollisesti lyhyellä aikavälillä koituvat vähäiset lisäkustannukset katettaisiin nykyisten määrärahojen puitteissa. Arvioidut kustannukset ovat vähäisiä verrattuna saavutettaviin säästöihin pidemmällä aikavälillä.

4.2 Vaikutukset elinkeinoelämään

Suuret yritykset käyttävät usein taloushallinnon järjestelmiin integroituja ja räätälöityjä verkkolaskujen lähetyks- ja vastaanottoratkaisuja. Aineistojen siirtämiseen ja tiedostojen konvertointiin yritykset käyttävät verkkolaskuoperaattoria. Pk-yrityksillä puolestaan on usein taloushallinnon järjestelmiin liitettyjä moduuleja tai jos taloushallinto on ulkoistettu, ne käyttävät usein tilitoimiston kirjanpito- ja laskutuspalveluja. Näille yrityksille ehdotettu sääntely edellyttää käytössä olevien it-ratkaisujen mukauttamista. Uudesta standardista aiheutuvat muutokset ovat pienempiä niille järjestelmille, jotka tällä hetkellä käyttävät uusinta versiota kansallisesta laskuformaattista (Finvoice tai TEAPPS), missä myös tietoelementtejä on päivitetty. Nykyiset ja uuden standardinmukaiset laskuformaatit eroavat toisistaan vain yksittäisissä kohdissa. Muuta laskustandardia tavallisesti käyttävien toimittajien on varmistettava, että lasku muunnetaan ja validoidaan ennen sen lähettämistä ostajalle, jotta se noudattaa uutta eurooppalaista standardia.

Eurooppalaisen standardin soveltamisen lisääntyessä odotetaan järjestelmätoimittajien kehityksen johtavan siihen, että yhä useammat näistä järjestelmistä tukevat eurooppalaista standardia. Lisäksi odotetaan uusien markkinoiden kehittyvän eri standardien välisen laskunmuuntamisen ympärille. Kaiken kaikkiaan sääntelyn arvioidaan aiheuttavan jo sähköistä laskutusta käyttäville toimittajille kustannuksia, jotka aiheutuvat it-järjestelmien sopeuttamisesta eurooppalaisen standardin mukaisiksi.

Useilla mikroyrityksillä ja osalla pienistä ja keskisuurista yrityksistä ei vielä ole sähköisen laskutuksen käyttämiseksi tarvittavia ratkaisuja. Sähköistä laskutusta käyttävät mikroyritykset hyödyntävät tavallisesti yksinkertaisia moduuliratkaisuja tai pieniä laskumääriä lähetettävälle yrityksille tarkoitettuja toimittajaportaaliratkaisuja, joissa lasku luodaan verkkoportaalin avulla ja lähetetään portaalista suoraan vastaanottajalle. On olemassa sekä maksuttomia toimittajaportaaileja että maksullisia vaihtoehtoja. Monet viranomaiset tarjoavat maksuttoman pääsyn toimittajaportaaliiin. Yrityksen verkkopankissa voi myös lähettää ja vastaanottaa sähköisiä laskuja. Mikro- ja pienyrityksille ehdotettu sääntely aiheuttaa siten jonkin verran lisäkustannuksia.

Kun huomioidaan sähköisen myyntilaskutuksen toimittajille mahdollistama ajansäästö, odotetaan ehdotetun lain kaiken kaikkiaan pienentävän yritysten hallinnollisia kuluja. Yrityksen hallinnollisiin kuluihin kohdistuva positiivinen vaikutus vaihtelee yrityksen koon mukaan. Mikroyritysten odotetaan keskimäärin hyötyvän säädöksestä vähiten sähköisen laskutuksen ratkaisuihin investoimisesta koituvien lisäkustannusten sekä osaamisen kehittämiseen kuluvan ajan vuoksi.

Toisaalta yksittäiselle yritykselle digitalisoituminen on todellisuutta, johon yritys joutuu sopeutumaan lainsäädännöstä riippumatta. Ehdotettu sääntely myös mahdollistaa, että yritys voi vaatia, että ostolaskut lähetetään sähköisinä, jolloin yritys saa sähköisen laskutuksen hyödyt kokonaisuudessaan.

Vuonna 2017 tehdyn tutkimuksen E-invoicing/E-billing, Significant market transition lies ahead (Bruno Koch, Billentis, 18.5.2017) mukaan sähköisellä ja automatosoidulla laskutuksella voidaan saavuttaa jopa 60—80 %:n säästöt paperilaskutukseen verrattuna. Tyypillisen sähköisen laskutuksen investoinnin takaisinmaksuaika oli tutkimuksen mukaan hyvin lyhyt eli 0,5—1,5 vuotta. Jaksossa 4.1 Vaikutukset viranomaisiin ja muihin hankintayksiköihin on taulukkomuodossa esitetty vertailu paperilaskun ja sähköisen laskun kustannuksista.

Laskujen lähettäjän kannalta verkkolaskutus on ennen kaikkea hyvää asiakaspalvelua. Yhä useammat laskujen vastaanottajaorganisaatiot jopa vaativat verkkolaskuja. Verkkolaskun käyttö vähentää kuitenkin myös laskujen tuottamiseen tarvittavaa käsittelytyötä ja pienentää lähettämisen kuluja. Laskut voidaan arkistoida sähköisesti, mikä helpottaa niiden löytymistä ja pienentää arkistoinnin vaatimaa tilaa ja kustannuksia. Lasku on nopeammin ja turvallisemmin asiakkaalla ja sen käsittelyssä tapahtuu asiakkaalla vähemmän virheitä, jolloin maksunsaanti nopeutuu. Laskutuksen tilaa on myös helpompi seurata, kun tiedot ovat sähköisesti saatavilla. Kirjekuoria ja laskupaperia ei tarvita, jolloin materiaalikustannukset vähenevät.

Lisäksi säädöksellä odotetaan olevan muitakin yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia, kuten henkilöstön uudelleenjärjestelystä ja -sijoittelusta aiheutuvia lisäkuluja. Sähköisten laskujen kasvava määrä saattaa aiheuttaa kustannuksia, kun työntekijät, kuten laskujen skannaamista tehneet henkilöt, joutuvat vaihtamaan työtehtäviään. Samalla tämä muutos saattaa vapauttaa työvoimaa ydintoimintoihin ja pidemmällä aikavälillä johtaa säästöihin. Lisäksi säädöksen odotetaan pienentävän arkistointitiloista ja skannausvälineistä aiheutuvia kustannuksia.

4.3 Ympäristövaikutukset

Digitalisoidun laskutiedon käytön lisääminen tuo merkittäviä ympäristöhyötyjä. Rakenteisesti sähköisen laskun hiilijalanjälki on tutkimuksissa todettu huomattavasti paperilaskua pienemmäksi. Finanssialan Keskusliitto ry:n (nykyisin Finanssiala ry) vuonna 2010 teettämän selvityksen Ympäristöystävällinen verkkolasku mukaan sähköisen laskun hiilijalanjälki on laskua kohden pienimmillään noin 150 grammaa. Paperilaskun vastaava on noin 450 grammaa. Suu-

rin ero ei kuitenkaan tutkimuksen mukaan aiheudu paperinsäästöistä ja jakelun vaihtamisesta sähköiseksi, vaan suurin erottava tekijä on laskun käsittelyprosessin tehostuminen taloushallinnossa ja siitä saatavat päästösäästöt. Tutkimuksessa sähköinen lasku osoittautui keskimäärin neljä kertaa ilmastoystävällisemmäksi vaihtoehdoksi kuin paperilasku.

Sähköistä laskutusta laajemmin eri taloushallinnon tapahtumien ilmastorasitusta ja ajankäyttöä huomioivan tutkimuksen Selvitys taloushallinnon automatisoinnin ilmastovaikutuksista (Finanssialan keskusliitto, 17.9.2015) mukaan taloushallinnon tiedonkäsittelyn automatisointi voisi tuoda säästöä yrityksen ilmastovaikutuksiin 80—90 prosenttia. Tutkimuksessa tutkittiin laskutuksen, maksukorttien kuittien käsittelyn, tiliotteiden käsittelyn sekä arvonlisäveron kuukausiraportoinnin vaikutuksia työaikaan sekä hiilijalanjälkeen.

Laissa ehdotetun sääntelyn voidaan odottaa kannustavan sekä hankintayksiköitä että elinkeinonharjoittajia vaatimaan sopimuskumppaneiltaan sähköisiä laskuja. Täten ehdotetulla lailla odotetaan olevan positiivinen vaikutus ilmastoon vähentyvien manuaalisten työvaiheiden myötä.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotetun lain voidaan arvioida luovan edellytyksiä positiiviseen yhteiskunnalliseen kehitykseen. Sähköinen laskutus on tärkeä askel digitaalisen taloushallinnon saavuttamiseksi. Taloushallinnon tapahtumien digitalisaation tavoitteena on taloushallinnon täydellinen automatisaatio. Automaattinen taloushallinto on tehokas, reaaliaikainen ja siten parempi johtamisen väline sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Taloushallinnon digitalisointi muun muassa parantaa organisaatioiden toimintaedellytyksiä ja nopeuttaa raportointia.

Ehdotetun lain voidaan odottaa luovan uusia mahdollisuuksia palvelutuotannolle ja liiketoiminnalle. On nimittäin mahdollista, että uusia yrityksiä syntyy, tai että sellaiset yritykset, joilla ei aiemmin ole ollut toimittajalaskutukseen liittyvää toimintaa, päättävät asettua näille markkinoille.

Ehdotetulla lailla luodaan edellytyksiä harmaan talouden torjuntaan taloushallinnon digitalisaation keinoin. Sähköinen laskutus parantaa taloudellisten liiketoimien jäljitettävyyttä, mikä voi pitkällä aikavälillä vähentää talousrikollisuutta, kuten veronkiertoa.

Ehdotetun lain odotetaan vaikuttavan positiivisesti yhteiskunnan tuottavuuteen tehokkaamman taloushallinnon ja vähäisemmän postinjakelun kautta. Tällä positiivisella tuottavuusvaikutuksella odotetaan olevan ensi kädessä suora negatiivinen vaikutus työllisyyteen ja työttömyyteen. Osa ehdotetun sääntelyn odotetuista tuottavuushyödyistä ja säästöistä voidaan kuitenkin toteuttaa ilman negatiivisia vaikutuksia työllisyyteen. Näiden säästöjen voidaan odottaa myötävaikuttavan työpaikkojen syntymiseen niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla, mistä muodostuu epäsuora positiivinen vaikutus työllisyyteen. Näiden vaikutusten laajuutta on kuitenkin vaikea arvioida.

Säädöksen työllisyysvaikutuksella voi arviolta olla tiettyjä vaikutuksia miesten ja naisten väliseen tasa-arvoon. Kaiken kaikkiaan työllisyysvaikutuksen arvioidaan olevan hieman negatiivisempi naisten kuin miesten kohdalla. Tähän arvioon liittyy kuitenkin huomattavia epävarmuustekijöitä. Vähentyvän postinjakelun myötä katoavilla palveluilla on todennäköisesti enemmän vaikutusta miehiin kuin naisiin. Sen sijaan vähentyvien ulkoisten skannauspalveluiden myötä katoavilla palveluilla on hyvin todennäköisesti enemmän vaikutusta naisiin kuin miehiin. Uusien työmahdollisuuksien, jotka voivat syntyä siitä, että useammat hankintayksiköt ja elinkeinonharjoittajat käyttävät sähköistä laskutusta sekä ostavat liityntään, osaamisen ke-

hittämiseen, järjestelmäkehitykseen ym. ulkoisia palveluita, voidaan odottaa työllistävän enemmän miehiä kuin naisia.

Työllisyysvaikutuksen lisäksi säädöksen huomattavimman tasa-arvoon kohdistuvan vaikutuksen arvioidaan syntyvän sen vaikutuksesta yksilöihin, jotka työskentelevät laskun vastaanottajan tai lähettäjän taloushallinnossa laskutuksen parissa. On odotettavissa, että näiden yksilöiden on suhteellisen usein siirryttävä toisiin työtehtäviin. Näiden henkilöiden keskuudessa sukupuolijakauman arvioidaan olevan kauttaaltaan hyvin epätasainen. Tilastokeskuksen mukaan yli 80 % työllistyneistä kirjanpitäjistä on naisia. Yleisesti ottaen on vaikea arvioida, tullaanko nämä muutokset kaiken kaikkiaan kokemaan positiivisina vai negatiivisina, tai tuleeko niillä olemaan positiivinen vai negatiivinen vaikutus tasa-arvoon. Asianomaisten henkilöiden odotetaan siirtyvän manuaalisesti työläiden työtehtävien parista jonkin verran laajempiin työtehtäväkokonaisuuksiin, joissa on paremmat etenemismahdollisuudet ja enemmän digitalisoitumiseen liittyviä piirteitä, minkä voidaan ajatella tarkoittavan, että ajan myötä tällä siirtymällä on näihin henkilöihin positiivinen vaikutus.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Valtiovarainministeriö asetti 18 päivänä lokakuuta 2017 verkkolaskudirektiivin kansallisen toimeenpanon valmisteluryhmän. Valmisteluryhmän tehtävänä oli valmistella kansallinen toimeenpanosuunnitelma ja hallituksen esitys tarvittavista lainsäädäntömuutoksista johtuen sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa annetusta direktiivistä 2014/55/EU, huomioiden vaikutukset verkkolaskumarkkinoihin. Lisäksi valmistelutyöryhmän tehtävänä oli hakea keinoja, joilla voitaisiin tehostaa verkkolaskumarkkinoiden toimivuutta sekä suunnitella toimenpiteitä, joilla verkkolaskujen välityksen tietoturvasuutta ja tietosuoja pystyttäisiin kehittämään. Valmisteluryhmän tuli valmistella verkkolaskutoimijoiden yhteisiä toimintaperiaatteita sekä tarvittaessa valmistella luonnokset lakimuutoksista. Laskujen ohella valmisteluryhmän työssä tuli tarkastella myös tilannetta sähköisten kuittien osalta.

Valmisteluryhmässä ovat olleet työryhmän asettaneen valtiovarainministeriön lisäksi edustajat työ- ja elinkeinoministeriöstä, Julkisten hankintojen neuvontayksiköstä, Suomen Kuntaliitto ry:stä, Valtiokonttorista, Ropo Capital Oy:stä, Tieto Oyj:stä, Teknologiateollisuus ry:stä, Suomen Taloushallintoliitto ry:stä, TIEKE Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry:stä sekä Finanssiala ry:stä.

Valmisteluryhmässä kuultiin asiantuntijoita ja järjestettiin työpaja. Valmisteluryhmän toimikauden piti alun perin päättyä 30 päivänä kesäkuuta 2018 mutta toimikautta päätettiin jatkaa 31 päivään joulukuuta 2018 saakka.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Valtiovarainministeriön yhdessä verkkolaskudirektiivin kansallisen toimeenpanon valmisteluryhmän kanssa valmisteleva hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella 13.9.2018—19.10.2018. Lausuntopyyntö lähetettiin 61 taholle. Lausunnon antoivat Elinkeinoelämän keskusliitto, Finanssiala, Hansel Oy, Helsingin kaupunki, Ilmatieteen laitos, liikenne- ja viestintäministeriö, Liikenteen turvallisuusvirasto, Kunnan Taitoa Oy, Liikennevirasto, oikeuskansleri, opetus- ja kulttuuriministeriö, Palvelualojen työnantajat, puolustusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto, Suomen Pankki, Suomen Yrittäjät, Tampereen kaupunki, Teknologiateollisuus, tietosuojavaltuutettu, työ- ja elinkeinoministeriö, Valtiokonttori, valtioneuvoston kanslia, Verohallinto ja Ålands landskapsregering, eli kaikkiaan 25

tahoa. Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot löytyvät lausuntopalvelu.fi-sivustolta ja valtioneuvoston hankeikkunasta. Lausunnoista on myös laadittu lausuntotiivistelmä, joka on tallennettu valtioneuvoston hankeikkunaan numerolle VM102:00/2017.

Lausunnonantajat pitivät ehdotuksen tavoitteita kannatettavina. Sähköisten laskujen edistämistä taloushallinnon automatisoimiseksi ja tehostamiseksi pidettiin tärkeänä. Monen lausunnonantajan mielestä ehdotettu sääntely ei kuitenkaan tavoitteisiinsa nähden ollut riittävän velvoittava tai kattava.

Verkkolaskudirektiivin minimisääntelyä laajentava ehdotus lakiesityksen 3 §:ssä sai laajasti tukea. Mainitun säännöksen mukaan hankintayksiköiden velvollisuus vastaanottaa ja käsitellä eurooppalaisen standardin mukaisia sähköisiä laskuja ulotetaan koskemaan myös kansalliset kynnysarvot ylittäviin mutta EU-kynnysarvot alittaviin hankintasopimuksiin perustuvia laskuja. Elinkeinoelämän keskusliitto, Hansel Oy, Kunnan Taitoa Oy, Palvelualan työnantajat, Tampereen kaupunki, Teknologiateollisuus ja Valtiokonttori esittivät lausunnoissaan, että sääntely tulisi ulottaa edelleen kansallisten kynnysarvojen alapuolella olevien pienhankintasopimusten tai ainakin merkittävimpien pienhankintasopimusten perusteella annettaviin laskuihin. Pienhankintojen laskujen sisällyttämistä lakiehdotukseen arvioitiin, mutta päätettiin jättää ne lain ulkopuolelle. Hallituksen arvion mukaan kyseinen laajennus voisi johtaa kohtuuttomaan hallinnolliseen taakkaan julkisia hankintoja erittäin harvoin kilpailuttaville hankintayksiköille ja etenkin niille tahoille, jotka saavat julkista tukea yli puolet hankinnan arvosta ja näin muodostuvat hankintayksiköiksi ehkä vain kerran. Perusteluja on tältä osin täydennetty esityksen yleisperustelujen jaksoon 3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.

Valtaosa lausunnonantajista kannatti lakiehdotuksen 4 §:n sääntelyä koskien hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien oikeutta halutessaan saada toiselta hankintayksiköltä tai elinkeinonharjoittajalta sähköisiä laskuja. Kunnan Taitoa Oy ja Verohallinto kuitenkin esittivät, että elinkeinonharjoittajien välillä sähköinen laskutus pitäisi olla pakollista. Lisäksi Elinkeinoelämän keskusliitto, Finanssiala, Hansel Oy, Kunnan Taitoa Oy, Palvelualan työnantajat, Teknologiateollisuus, Valtiokonttori ja Verohallinto katsoivat, että julkisten hankintojen toimittajat tulisi velvoittaa lähettämään hankintayksiköille sähköisiä laskuja. Finanssialan mielestä julkisen hallinnon tulee lähettää sähköisiä laskuja kaikille niille vastaanottajille, joilla on valmius vastaanottaa sähköisiä laskuja. Julkisen hallinnon ja elinkeinonharjoittajien velvoittamista lähettämään sähköisiä laskuja voidaan pitää relevanttina sääntelymahdollisuutena. Sääntelystä aiheutuvia vaikutuksia olisi kuitenkin syytä arvioida tarkemmin.

Kielteisesti esityksen direktiivistä riippumattomiin sääntelyehdotuksiin suhtautui Suomen Yrittäjät. Se näki kansallisen pidemmälle menevän sääntelyn ongelmallisena, vaikka pitikin esityksen tavoitteita lähtökohtaisesti positiivisina ja hyödyllisinä myös pk-yrityksille. Suomen Yrittäjien mielestä siirtymäaikojen tulisi olla huomattavasti ehdotettuja pidempiä, jos kansallisiin ratkaisuihin kuitenkin päädytään. Siirtymäsäännösten uudelleen arviointia tai pidentämistä esittivät myös Elinkeinoelämän keskusliitto, Kuntaliitto, Tampereen kaupunki ja Valtiokonttori. Lakiehdotuksen 3 §:n voimaantuloaikaa muille hankintayksiköille kuin valtion keskushallintoviranomaisille ja yhteishankintayksiköille on lausuntopalautteen perusteella siirretty 1 päivään huhtikuuta 2020, joka on verkkolaskudirektiivin ehdoton takaraja. Ehdotuksen 4 §:n voimaantulo alkaisi samana päivänä.

Lausuntokierroksella ollut esitysluonnos ei sisältänyt sääntelyehdotuksia sähköisistä ostokuitteista (ns. eKuiteista). Lausunnonantajia pyydettiin kuitenkin lausunnoissaan ottamaan kantaa hallituksen esitysluonnoksessa esitettyihin verkkolaskudirektiivin kansallisen toimeenpanon valmisteluryhmän ehdotuksiin sähköisten kuittien käytön edistämiseksi. Lausunnonantajista moni kannattikin hankintayksiköiden velvoittamista sähköisen laskutuksen eurooppalaisen

HE 256/2018 vp

standardin mukaisten rakenteisten sähköisten kuittien vastaanottamiseen vastaavalla tavalla kuin ehdotetun lain 3 §:n mukaan velvoitetaan hankintayksiköitä vastaanottamaan sähköisiä laskuja. Verohallinto ja Palvelualan työnantajat esittivät lausunnoissaan, että sähköisten kuittien vastaanottovelvoitteen pitäisi pidemmällä aikavälillä koskea myös muita tahoja kuin hankintayksiköitä. Lausuntokierroksen positiivisesta suhtautumisesta huolimatta arvioitiin, että tällä hetkellä ei pystytä arvioimaan teknisten edellytysten valmistumista eikä siihen liittyviä kustannuksia. Vaikuttavuusarviointia ei olisi voitu tehdä riittävällä tarkkuudella. Oletettavasti tekniset ja muut edellytykset saadaan lähivuosina rakennettua, jolloin voidaan harkita sähköisten kuittien sisällyttämistä lainsäädäntöön. Valtionhallinnon kyvykkyys ottaa vastaan sähköisiä on tarkoitus rakentaa lähiaikoina.

Esitystä on lausuntomenettelyn jälkeen jatkovalmisteltu valtiovarainministeriössä. Lausuntokierroksen jälkeen esityksen perusteluja ja vaikutustenarviointia on lausuntopalautteen perusteella täydennetty ja pykälä on muotoiltu uudelleen lain asiasisällön pysyessä kuitenkin samana.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Lain soveltamisala.* Pykälässä säädettäisiin ehdotetun lain soveltamisalasta. Verkkolaskudirektiivin soveltamisalasta säädetään sen 1 artiklassa, johon myös ehdotettu soveltamisaläsäännös osin perustuu.

Pykälän *1 momentin* mukaan ehdotettua lakia sovellettaisiin hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköiseen laskutukseen. Laki ei koskisi yksityisten luonnollisten henkilöiden laskutusta. Siten lakia ei sovellettaisi yksityishenkilöihin heidän roolissaan kuluttajina tai verovelvollisina. Yksityiset elinkeinonharjoittajat, jotka toimivat toiminimellä sen sijaan kuuluisivat lain soveltamisalaan.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös kahdesta poikkeuksesta lain soveltamisalasta. Poikkeukset perustuisivat verkkolaskudirektiivin 1 artiklan toiseen kohtaan sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 346 artiklan 1 kohdan a alakohtaan. Lakiesityksen pääsäännön mukaan hankintayksiköt eivät saisi kieltäytyä vastaanottamasta tai käsittelemästä sähköisiä laskuja. Lisäksi hankintayksikön ja elinkeinonharjoittajan olisi velvollinen lähettämään sähköinen lasku toiselle hankintayksikölle tai elinkeinonharjoittajalle näiden pyynnöstä. Voi kuitenkin esiintyä tilanteita, jolloin laskun sähköinen käsittely olisi epätarkoituksenmukaista tietojen salassa pitoon tai valtion turvallisuusetuihin liittyvistä syistä.

Verkkolaskudirektiivin 1 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan sähköisiin laskuihin, jotka on laadittu niiden sopimusten täytäntöönpanon johdosta, joihin sovelletaan jotakin EU:n neljästä hankintadirektiiveistä. Näin ollen verkkolaskudirektiiviä ei sovelleta laskuihin, jotka on laadittu sellaisten hankintadirektiivien soveltamisalasta pois rajattujen hankinta- tai käyttöoikeussopimusten perusteella.

Klassisen hankintadirektiivin 15 artiklan 3 kohdan, erityisalojen hankintadirektiivin 24 artiklan 3 kohdan ja käyttöoikeussopimusdirektiivin 10 artiklan 6 kohdan mukaan kyseisiä direktiivejä ei sovelleta, jos hankinta ja hankinta- tai käyttöoikeussopimuksen toteuttaminen on julistettu salaisiksi tai niihin on liitettävä erityisiä turvatoimia jäsenvaltiossa voimassa olevien lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti, edellyttäen että jäsenvaltio on määrittellyt, että kyseisten olennaisten etujen suojaamista ei voida taata vähemmän rajoittavien toimenpitein. Lisäksi direktiivejä ei sovelleta hankinta- ja käyttöoikeussopimukseen, joita ei ole muutoin vapautettu soveltamisesta direktiivien nojalla, siinä määrin kuin direktiivien soveltaminen velvoittaisi jäsenvaltion antamaan tietoja, joiden paljastamisen se katsoo olevan olennaisten turvallisuusetujensa vastaista. Nämä poikkeukset soveltamisalasta on myös otettu hankintalain 12 ja erityisalojen hankintalain 22 pykäliin.

Puolustus- ja hankintadirektiivin 13 artiklan a alakohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta hankintasopimukseen, joissa direktiivin sääntöjen soveltaminen velvoittaisi jäsenvaltiota toimittamaan tietoja, joiden julkistamista se pitää oman olennaisen turvallisuusintressiensä vastaisena.

Verkkolaskudirektiivin 1 artiklan toisen kohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta sähköisiin laskuihin, jotka on laadittu sellaisten sopimusten täytäntöönpanon johdosta, jotka kuuluvat puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivin soveltamisalaan, jos sopimuksen tekeminen ja täytäntöönpano on julistettu salaisiksi tai jos sen toteuttaminen edellyttää jäsenvaltiossa voimassa olevien lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisia erityisiä turvallisuustoimia. Edellytyksenä on, että jäsenvaltio on katsonut, että kyseisiä keskeisiä etuja ei voida turvata vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. Verkkolaskudirektiivin johdanto-osassa avataan kyseis-

tä soveltamisalan rajausta. Johdanto-osan 16 kohdassa todetaan, että direktiiviä sovelletaan, jollei Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 346 artiklasta muuta johdu ja että direktiiviä ei sovelleta sähköisiin laskuihin, jotka on laadittu sellaisten sopimusten jotka on julistettu salaisiksi tai joihin liittyy erityisiä turvallisuustoimia täytäntöönpanon johdosta, jotka käyttöoikeusdirektiivin 10 artiklan 6 kohdan, klassisen hankintadirektiivin 15 artiklan 3 kohdan ja erityisalojen hankintadirektiivin 24 artiklan 3 kohdan nojalla eivät kuulu kyseessä olevan direktiivin soveltamisalaan. SEUT 346 artiklasta seuraa, että jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoja, joiden ilmaisemisen se katsoo keskeisten turvallisuusetujensa vastaiseksi (346 artiklan 1 kohdan a alakohta) ja jokainen jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteet, jotka se katsoo tarpeellisiksi keskeisten turvallisuusetujensa turvaamiseksi ja jotka liittyvät aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotantoon tai kauppaan (346 artiklan 1 kohdan b alakohta).

Suomessa puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivi on pantu täytäntöön lailla julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista. Julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettua lakia ei sen 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan sovelleta puolustus- ja turvallisuushankintaan, joka on salassa pidettävä tai jossa lain soveltaminen velvoittaisi hankintayksikköä toimittamaan tietoja, joiden julkistaminen on vastoin valtion keskeisiä turvallisuusetuja. Säännös perustuu SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohtaan. Nämä hankinnat eivät siten myöskään kuuluisi ehdotetun lain soveltamisalan piiriin eli näissä hankinnoissa hankintayksikkö voisi kieltäytyä vastaanottamasta sähköisiä laskuja.

Puolustus- ja turvallisuushankintaan saattaa kuitenkin liittyä salassa pidon intressejä, vaikka mikään julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain soveltamisalapoikkeuksista ei soveltuisikaan hankintaan. Kyseinen laki tunnistaa nämä tilanteet ja hankintayksikkö voi muun muassa lain 41 §:n mukaan asettaa tarjoajille hankinnan toteuttamiseen hankintasuorituskaudella liittyviä tietoturvallisuutta koskevia vaatimuksia, jotka ovat tarpeen viranomaiselle säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi, jos hankinnan toteuttamiseksi annetaan, laaditaan tai muutoin käsitellään turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja. Hankintayksikkö voi myös saman pykälän mukaan pyytää tarjoajalta sitoumuksia ja tietoja, joka osoittavat tarjoajan kyvyn täyttää asetetut tietoturvallisuusvaatimukset. Julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain 54 §:n mukaan hankintayksikkö voi asettaa ehdokkaille ja tarjoajille tietoturvallisuutta koskevia soveltuvuusvaatimuksia, jotka ovat tarpeen viranomaiselle säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi, jos tarjouskilpailun toteuttamiseksi annetaan, laaditaan tai muutoin käsitellään turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja.

Hallituksen tekemien selvitysten perusteella laskujen sähköisen muodon käytön poikkeussäännökselle olisi hyväksyttäviä perusteita. Nämä voisivat liittyä ensinnäkin salassa pidettävien tietojen suojelemiseen. Julkisissa hankinnoissa käytettäviin laskuihin voi sisältyä julkisuuslain tai muun lain perusteella salassa pidettäviä tietoja. Myös muihin laskuihin voi sisältyä esimerkiksi liikesalaisuuksia tai henkilötietoja. Jos laskun sähköinen muoto saattaisi paljastaa näitä tietoja, hankintayksikkö voisi kieltäytyä sähköisen laskun vastaanottamisesta tai lähettämisestä. Myös elinkeinonharjoittaja voisi silloin kieltäytyä lähettämästä sähköistä laskua. Kyseisen riskiarvioinnin tulisi perustua olosuhteisiin yksittäisessä tapauksessa, esimerkiksi jos laskujen välitystapa ei hankintayksikön tai elinkeinonharjoittajan arvion mukaan olisi riittävän turvallinen.

Sähköisen muodon vaatimuksesta voisi poiketa myös valtion keskeisten turvallisuusetujen suojelemiseen liittyvistä syistä. Mainitut turvallisuusedut liittyvät valtion sisäiseen järjestykseen ja turvallisuuteen (esimerkiksi poliisitoimi) sekä ulkoiseen turvallisuuteen (esimerkiksi maanpuolustus ja rajavalvonta). Hankinnoissa turvallisuusedut ilmenevät muun muassa huol-

tovarmuutta ja tietoturvallisuutta koskevin tarpeina ja vaatimuksina. Poikkeusta olisi sovellettava vakiintuneen EU-oikeuskäytännön mukaan tapauskohtaisesti ja suppeasti.

Ehdotetun lain 1 pykälän poikkeusten soveltamisen edellytysten arvioinnista vastaisivat ehdotetun lain 3 §:n mukaisissa tilanteissa lähtökohtaisesti hankintayksiköt. Tämä tarkoittaisi käytännössä esimerkiksi sitä, että julkisessa hankinnassa hankintayksikkö jo hankintailmoituksessa tai muussa hankinta-asiakirjassa kuten hankintasopimuksessa ohjeistaisi tarjoajia laskutuksen tarkemmista toimintatavoista. Ehdotetun lain 4 §:n mukaisissa tilanteissa poikkeusten soveltamisen edellytysten arvioinnista vastaisivat lähtökohtaisesti laskun lähettäjät.

Pykälän 2 *momentin* mukaan ehdotetulla lailla sähköisestä laskutuksesta saatettaisiin kansallisesti voimaan verkkolaskudirektiivi. Verkkolaskudirektiivin johdanto-osan 5 ja 6 kohtien mukaan direktiivin tarkoituksena on yhteisen sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin kehittämisen avulla poistaa rajat ylittävän kaupan esteitä sekä parantaa oikeusvarmuutta. Direktiivin tarkoituksena on myös edistää sähköisen laskutuksen käyttöönottoa julkisissa hankinnoissa ja näin mahdollistaa merkittäviä hyötyjä taloudellisten säästöjen sekä ympäristövaikutusten ja hallinnollisten rasitteiden kevenemisen muodossa.

2 §. Määritelmät. Pykälässä määriteltäisiin ehdotetun lain keskeiset käsitteet.

Pykälän 1 *kohdassa* määriteltäisiin sähköinen lasku. Käsite perustuisi osin verkkolaskudirektiivin 2 artiklaan jonka mukaan sähköisellä laskulla tarkoitetaan laskua, joka on siirretty ja vastaanotettu rakenteisessa sähköisessä muodossa, joka mahdollistaa sen automaattisen ja sähköisen käsittelyn.

Direktiivin johdanto-osan 7 kohdan mukaan sähköisestä laskutuksesta saadaan suurin mahdollinen hyöty, kun laskun tuottaminen, lähettäminen, siirtäminen, vastaanottaminen ja käsittely voidaan automatisoida kaikilta osin. Tästä syystä vain koneellisesti luettavien laskujen, jotka vastaanottaja voi käsitellä automaattisesti ja digitaalisesti, olisi katsottava noudattavan sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia.

Pelkästään ihmisen luettavissa olevat sähköiset laskumuodot eivät olisi laissa tarkoitettuja sähköisiä laskuja. Siten esimerkiksi sähköpostilla lähetetyt .pdf-, .jpg- tai .tif- tunnistemuotoiset laskun kuvatiedostot eivät täyttäisi lain määritelmää. Sähköpostin liitetiedostona lähetetyt .xml- tiedostot eivät myöskään olisi lain tarkoittamia sähköisiä laskuja.

Laissa tarkoitettun sähköisen laskun tulisi myös noudattaa sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia. Kyseinen vaatimus perustuisi verkkolaskudirektiivin 2 artiklan 11 alakohtaan ja 7 artiklaan. Eurooppalaista standardointia käsittelee asetus (EU) N:o 1025/2012 (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1025/2012 eurooppalaisesta standardoinnista, neuvoston direktiivien 89/686/ETY ja 93/15/ETY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 94/9/EY, 94/25/EY, 95/16/EY, 97/23/EY, 98/34/EY, 2004/22/EY, 2007/23/EY, 2009/23/EY ja 2009/105/EY muuttamisesta ja neuvoston päätöksen 87/95/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1673/2006/EY kumoamisesta. 25.20.2012). Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan eurooppalaisella standardilla tarkoitetaan eurooppalaisen standardointiorganisaation vahvistamaa standardia. Eurooppalaisiin standardointiorganisaatioihin kuuluva Euroopan standardointikomitea CEN on komission pyynnöstä laatinut sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin. CEN antoi 28 päivänä kesäkuuta 2017 eurooppalaisen standardin EN 16931—1:2017, Sähköinen laskutus—Osa 1: Sähköisen laskun ydinelementtien semanttinen tietomalli ja syntaksien luettelon CEN/TS 16931—2:2017, Sähköinen laskutus—Osa 2: Luettelo syntakseista, jotka ovat yhteensopivia standardin EN 16931—1 kanssa, CENin luokitusjärjestelmän mukaisesti. Euroopan virallisessa lehdessä

standardin viitetiedot ja syntaksiluettelo julkaistiin 17 päivänä lokakuuta 2017 (Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2017/1870, EUVL L 266, s. 19, 17.10.2017).

Komissio voi verkkolaskudirektiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan päivittää tai tarkistaa sähköisen laskun ydinelementtien semanttista tietomallia koskevaa sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia sekä päivittää tai tarkistaa komission Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaisemaa syntaksien luetteloa.

Pykälän 2 kohdassa määriteltäisiin hankintayksikkö. Ehdotetun lain tarkoittamia hankintayksiköjä olisivat hankintalain 5 §:ssä, erityisalojen hankintalain 5 §:ssä ja puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain 4 §:ssä luetellut tahot. Hankintayksiköitä ovat muun muassa valtion, maakuntien, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko seurakuntineen samoin kuin valtion liikelaitokset. Hankintayksiköitä ovat myös viranomaisen määräysvallassa olevat niin kutsutut julkisoikeudelliset laitokset sekä tilapäiset hankintayksiköt jotka ovat saaneet hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta. Lakia sovellettaisiin myös vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimiviin julkisiin yrityksiin ja viranomaisen myöntämän erityis- tai yksinoikeuden nojalla toimiviin yksiköihin.

Ehdotetun pykälän 3 kohta sisältäisi elinkeinonharjoittajan määritelmän. Elinkeino- ja harjoittamisen kriteereitä ei ole tyhjentävästi määritelty. Verotuksessa tuloja voidaan verottaa elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968), maatilatalouden tuloverolain (543/1967) tai tuloverolain (1535/1992) mukaan. Vero-oikeudellisessa tulkintakäytännössä on elinkeinotoiminnan yleisiä kriteereitä määritelty muun muassa suhteessa harrastustoimintaan, maa- ja metsätalouden toimintaan ja henkilökohtaiseen ansio- ja pääomatuloon. Siten tässä laissa elinkeinotoiminnan käsite olisi sama kuin elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa. Kohdassa säädettäisiin, että elinkeinonharjoittajalla tarkoitettaisiin tahoja, jotka harjoittaa elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa tarkoitettua liike- ja ammattitoimintaa.

Verotusta varten elinkeinotoiminnan ja muun toiminnan välistä rajaa on arvioitu tapauskohtaisesti muun muassa sen mukaan, kuinka pienimuotoista ja satunnaista toiminta on. Tässä laissa liike- ja ammattitoiminnaksi katsottavalta toiminnalta edellytettäisiin, että liike- ja ammattitoiminnan tilikauden liikevaihto olisi yli 10 000 euroa. Mainitun euromääräisen liikevaihdon ylittyttyä liike- ja ammattitoiminta olisi lain soveltamisalassa. Vähäisen toiminnan arvo vastaisi arvonlisäverolaissa säädettyä vähäisen toiminnan arvoa.

Yleishyödyllistä yhdistys- ja harrastustoimintaa ei katsottaisi lain mukaiseksi liike- ja ammattitoiminnaksi. Tosin yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen myös saamastaan elinkeinotulosta, mutta verotus tapahtuu tuloverolain perusteella.

Laki ei koskisi maa- ja metsätalouden harjoittamista silloin, jos toimintaa verotetaan maatilatalouden tuloverolain mukaan. Elinkeino- ja harjoittamisesta annetun lain ja maatilatalouden tuloverolain keskinäistä soveltamisalaa on tulkittu oikeuskäytännössä siten, että muun muassa maatilalomailu kuten lomamökkien vuokraus ja oman tilan tuotteiden jatkojalostus tavanomaisessa laajuudessa on katsottu kuuluvan maatilatalouden tuloverolain soveltamisalaan. Laajamittainen kauppapuutarhatoiminta on puolestaan katsottu elinkeinotoiminnaksi. Kalastuksella ja metsästyksellä saadut tulot on pääosin katsottu joko maatalouden tuloksi tai vähäisenä toimintana harrastustoiminnaksi. Myös porotalouden harjoittaminen jäisi lain soveltamisalan ulkopuolelle, koska sen verotus toimitetaan tuloverolain perusteella.

3 §. *Hankintayksikön velvollisuus ottaa vastaan ja käsitellä sähköisiä laskuja.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin hankintayksiköiden uudesta velvollisuudesta vastaanottaa ja käsitellä

eurooppalaisen standardin mukaisia sähköisiä laskuja. Pykälä perustuisi verkkolaskudirektiivin 7 artiklaan.

Ehdotetun pykälän sääntely poikkeaisi arvonlisäverolain 209 d §:n ja arvonlisäverodirektiivin 232 artiklan sääntelystä, joiden mukaan lasku voidaan ainoastaan vastaanottajan suostumuksin antaa sähköisenä. Verkkolaskudirektiivin johdanto-osan kohdassa 37 kuitenkin selvennetään, että verkkolaskudirektiivillä on eri tavoite ja eri soveltamisala kuin arvonlisäverodirektiivillä, ja että se ei vaikuta säännöksiin sähköisten laskujen käyttämisestä arvonlisäveroon liittyvissä tarkoituksissa. Lisäksi todetaan, että arvonlisäverodirektiivin 232 artiklassa säädellään kaupan osapuolten välistä suhdetta ja pyritään varmistamaan, että lähettäjä ei pakota vastaanottajaa käyttämään sähköisiä laskuja, ja että tämän ei pitäisi vaikuttaa jäsenvaltioiden oikeuteen velvoittaa hankintaviranomaiset ja -yksiköt vastaanottamaan sähköisiä laskuja tietyin ehdoin.

Ehdotettua lakia sovellettaisiin sähköisiin laskuihin, jotka annetaan hankintalain, erityisalojen hankintalain tai puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain soveltamisalaan kuuluvien hankinta- ja käyttöoikeussopimusten täytäntönnäpön johdosta. Tämä perustuisi verkkolaskudirektiivin 1 artiklan ensimmäiseen kohtaan. Verkkolaskudirektiivi koskee kuitenkin vain sähköisiä laskuja, jotka annetaan EU-kynnysarvot ylittävien hankinta- ja käyttöoikeussopimusten perustella. Näin ollen ehdotetun lain soveltamisalaa laajennettaisiin direktiivistä siten, että se koskisi EU-kynnysarvot ylittävien sopimusten sähköisten laskujen ohella myös kansalliset kynnysarvot ylittävien, mutta EU-kynnysarvot alittavien, hankintojen hankinta- ja käyttöoikeussopimusten sähköisiä laskuja. Kansallisia kynnysarvoja on otettu käyttöön laissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (25 §) sekä julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetussa laissa (13 §). Erityisalojen hankintalaissa ei säädetä kansallisista kynnysarvoista ollenkaan.

Sen sijaan ehdotetun 3 §:n soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät laskut, jotka perustuvat maatalouden investointihankkeeseen, johon on myönnetty julkista tukea enemmän kuin puolet hankkeen arvosta ja jonka arvo alittaa EU-kynnysarvot. Tuen saajan tulee nimittäin kilpailuttaa EU-kynnysarvot alittavat maatalousinvestoinnit maatalouden rakennetuista annetun lain (1476/2007) ja sen nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisia hankintamenettelyjä noudattaen. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia sovelletaan vain, jos maatalousinvestoinnin kokonaisarvo ylittää EU-kynnysarvot ja tuen määrä ylittää puolet investoinnin arvosta. Täten tuen saajan tulee ainoastaan EU-kynnysarvot ylittävässä maatalousinvestoinnissa ottaa vastaan ja käsiteltävä eurooppalaisen laskustandardin mukaisia sähköisiä laskuja.

Pienhankintasopimukseen perustuvat laskut olisivat pykälän soveltamisalan ulkopuolella.

Hankintayksikön vastaanottovelvollisuus koskisi sähköisiä laskuja, jotka noudattavat uutta sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia. Sähköisen laskutuksen eurooppalaisella standardilla tarkoitettaisiin standardia, jonka viitetiedot komissio julkaisi verkkolaskudirektiivin 3 artiklan 2 kohdan nojalla Euroopan unionin virallisessa lehdessä 17 päivänä lokakuuta 2017. Tämän yhteydessä komissio julkaisi standardin viitetietojen ohella käytettävissä olevien syntaksien eli laskuformaattien luettelon. Vastaanottovelvollisuus edellyttäisi verkkolaskudirektiivin 7 artiklan mukaan myös, että lähetetty sähköinen lasku noudattaa jotakin komission julkaisemassa syntaksiluettelossa olevaa syntaksia.

Hankintayksiköiden vastaanottovelvollisuus tarkoittaisi ensinnäkin, että hankintayksiköillä tulisi olla kyky vastaanottaa ja käsitellä eurooppalaisen standardin mukaisia sähköisiä laskuja. Toiseksi hankintayksiköt eivät saisi kieltäytyä ottamasta vastaan eurooppalaista standardia noudattavia sähköisiä laskuja ainoastaan siitä syystä, että lasku ei täytä kansallisia tai alakoh-

taisia laajennuksia tai muita erityisvaatimuksia. Näin ollen kyse olisi varautumisesta eikä säännös estäisi hankintayksiköitä käyttämästä rinnakkain myös muita laskustandardeja tai laskuformaatteja.

Ehdotettu sääntely ei vaikuttaisi hankintayksiköiden mahdollisuuteen kieltäytyä käsittelemästä laskua sellaisten muiden pakottavien syiden perusteella, kuten sopimusehtoihin liittyvillä syillä (verkkolaskudirektiivin johdanto-osan 34 kohta). Siten hankintayksiköt voisivat ennen laskun maksamista tarkistaa, vastaako sähköisen laskun sisältö esimerkiksi määrältään asianmukaisesti sen perusteena olevaa liiketoimintaa ja onko lasku osoitettu oikealle vastaanottajalle.

Hankintayksiköt voivat jo tällä hetkellä julkisissa hankinnoissa vaatia sähköisiä laskuja ja tiettyjä laskustandardeja edellyttäen, että julkisten hankintojen yleisiä periaatteita kuten riittävää suhteellisuutta ja avoimuutta noudatetaan. Ehdotettu säännös ei estäisi jatkossakaan hankintayksiköitä vaatimasta hankinta-asiakirjoissa tietyn standardin mukaisia sähköisiä laskuja. Siinä tapauksessa, että hankintayksikkö vaatisi jonkun muun standardin kuin tässä laissa tarkoitettua eurooppalaisen standardin noudattamista, toimittajalla olisi tämän lain perusteella kuitenkin aina mahdollisuus lähettää eurooppalaisen standardin mukaisia laskuja.

4 §. *Hankintayksikön ja elinkeinonharjoittajan oikeus saada sähköinen lasku.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien oikeudesta pyynnöstä saada laskut toiselta hankintayksiköltä tai elinkeinonharjoittajalta sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia noudattavina sähköisinä laskuina. Jokaisen hankintayksikön ja elinkeinonharjoittajan olisi siis mahdollistettava eurooppalaisen standardin mukaisten sähköisten laskujen toimitus. Sääntely ei perustuisi verkkolaskudirektiiviin vaan kyse olisi direktiivistä riippumattomasta kansallisesta sääntelystä.

Ehdotetulla pykälällä pyritään ensinnäkin vauhdittamaan rakenteisten sähköisten laskujen käyttöönottoa sekä julkisella sektorilla että elinkeinoelämässä. Toiseksi ehdotetulla pykälällä pyritään edesauttamaan siirtymistä kansallisten laskuformaattien laskuista tietosisällöiltään eheämpiin eurooppalaisen laskustandardin mukaisiin laskuihin.

Laskunantovelvollisuudesta säädetään erikseen muun muassa arvonlisäverolain 209 b §:ssä. Lähtökohtaisesti osapuolten tulisi sopia laskun muotovaatimuksista kirjallisessa sopimuksessa tai muutoin. Lisäksi olisi suositeltavaa sopia myös mahdollisista toimintatavoista ja seuraamuksista, mikäli lähetetty lasku ei noudata sovittua muotoa. Tilanteissa, joissa asiasta ei ole sovittu, antaisi ehdotettu sääntely laskun vastaanottajalle oikeuden saada sähköinen lasku.

Ehdotetun pykälän sääntely tarkoittaisi, että ostajan vaatimus tekisi sähköisestä laskutuksesta pakollisen myyjälle. Tämä poikkeaisi arvonlisäverodirektiivin laskusäännöksistä. Ehdotetun lain valmistelun aikana on pyydetty komissiolta lausuntoa ehdotetun 4 §:n suhteesta arvonlisäverodirektiiviin. Komission antaman lausunnon mukaan arvonlisäverodirektiivi ei estä kyseistä sääntelyä.

Ehdotettu sääntely ei koskisi kuluttajalaskutusta tai muuta yksityisen luonnollisen henkilön laskutusta.

5 §. *Voimaantulo.* Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2019. Verkkolaskudirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset ja sovellettava niitä viimeistään 27 päivänä marraskuuta 2018. Tästä poiketen jäsenvaltioiden on viimeistään 18 kuukauden kuluttua sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia koskevien viitetietojen julkaisemista Euroopan unionin virallisessa lehdessä annet-

tava ja julkaistava direktiivin 7 artiklassa säädetyn, sähköisten laskujen vastaanottoa ja käsittelyä koskevan velvollisuuden noudattamisen edellyttämät säännökset ja sovellettava niitä (11 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta). Komissio julkaisi eurooppalaisen standardin viitetiedot Euroopan virallisessa lehdessä 17 päivänä lokakuuta 2017. Verkkolaskudirektiivi on siten saatettava kansallisesti voimaan viimeistään 18 päivänä huhtikuuta 2019. Säännöksellä varmistettaisiin lain voimaantulo direktiivin asettaman määräajan puitteissa.

Pykälän 2 momentissa annettaisiin ehdotetun lain 4 §:ää koskeva vuoden siirtymäaika kaikille hankintayksiköille ja elinkeinonharjoittajille, jonka aikana ne voisivat valmistautua eurooppalaisen laskustandardin mukaisten sähköisten laskujen lähettämiseen ostajan vaatimuksesta. Markkinoilta löytyy useampia ratkaisuja sähköiseen laskutukseen. Erilaiset laskutuspalvelut ovat suhteellisen helppoja ja nopeita ottaa käyttöön. Taloushallinnon järjestelmiin integroitujen laskutusohjelmien hankkiminen vaatii enemmän aikaa ja resursseja. Ehdotetulla siirtymäajalla pyritään varmistamaan, ettei ehdotetun lain 4 §:ssä säädetty velvollisuus lähettää sähköisiä laskuja ostajan pyynnöstä muodostu hankintayksiköille ja elinkeinonharjoittajille kohtuuttomaksi.

Lisäksi ehdotetun pykälän 2 momentissa otettaisiin 3 pykälän osalta käyttöön verkkolaskudirektiivin mahdollistama voimaantulon lykkäysaika. Verkkolaskudirektiivin 11 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat lykätä 11 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua soveltamista alemman tason hankintaviranomaisensa ja -yksiköidensä osalta enintään 30 kuukauden päähän sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia koskevien viitetietojen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Alemman tason hankintaviranomaisilla ja -yksiköillä tarkoitetaan kaikkia hankintayksiköitä, jotka eivät ole valtion keskushallinnon viranomaisia. Klassisen hankintadirektiivin liitteessä I on ohjeellinen luettelo valtion keskushallintoviranomaisista. Luettelon mukaan valtion keskushallintoviranomaisina pidetään muun muassa valtioneuvostoa, ministeriöitä, ministeriöiden välittömään alaisuuteen tai niiden hallinnonalalle muuten kuuluvia virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä sekä eduskunnan alaisuuteen kuuluvia virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä sekä tuomioistuimia. Muita hankintayksiköitä, joita siirtymäsäännös koskisi, ovat muun muassa kunnat, maakunnat, seurakunnat sekä näiden määräysvallassa olevat julkisoikeudelliset laitokset. Mahdollisuutta siirtää voimaantuloa ei direktiivin johdanto-osan 38 kohdan mukaan ole yhteishankintayksiköiden osalta.

Ehdotetulla siirtymäkaudella pyritään varmistamaan, ettei ehdotetun lain 3 §:ssä säädetty velvollisuus vastaanottaa sähköisiä laskuja muodostuisi kohtuuttomaksi ottaen huomioon eri hankintayksiköiden vaihtelevat lähtötilanteet. Vuoden siirtymäkauden aikana myös ne hankintayksiköt, joilla ei lain voimaan tullessa vielä ole sähköisen laskutuksen vaatimaa infrastruktuuria, voivat hankkia sähköisten laskujen vastaanottoon ja käsittelyyn tarvittavat voimavarat.

2 Voimaantulo

Verkkolaskudirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on viimeistään 18 päivä huhtikuuta 2019 annettava ja julkaistava direktiivin 7 artiklassa säädetyn sähköisten laskujen vastaanottoa ja käsittelyä koskevan velvollisuuden noudattamisen edellyttämät säännökset ja sovellettava niitä. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2019.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi siirtymäsäännöksiä. Lain 3 §:ää sovellettaisiin muihin hankintayksiköihin kuin valtion keskushallintoviranomaisiin ja yhteishankintayksiköihin 1 päivästä huhtikuuta 2020 alkaen. Lain 4 §:ää sovellettaisiin 1 päivästä huhtikuuta 2020 alkaen.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköisestä laskutuksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköiseen laskutukseen. Lakia ei kuitenkaan sovelleta, jos sähköisen laskun käyttö voisi paljastaa salassa pidettäviä tietoja tai vaarantaa valtion keskeisiä turvallisuusetuja.

Tällä lailla pannaan täytäntöön sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/55/EU, jäljempänä *verkkolaskudirektiivi*.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *sähköisellä laskulla* laskua, joka on laadittu, siirretty ja vastaanotettu rakenteisessa sähköisessä muodossa mahdollistaen sen automaattisen käsittelyn ja joka noudattaa sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia, jonka viitetiedot on julkaistu verkkolaskudirektiivin 3 artiklan 2 kohdan nojalla Euroopan unionin virallisessa lehdessä sekä jotakin verkkolaskudirektiivin 3 artiklan 2 kohdan nojalla Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistussa luettelossa olevaa syntaksia;

2) *hankintayksiköllä* julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 5 §:ssä, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 5 §:ssä sekä julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) 4 §:ssä tarkoitettuja tahoja;

3) *elinkeinonharjoittajalla* elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa (360/1968) tarkoitettua liike- ja ammattitoimintaa harjoittavaa, jonka toiminnan tilikauden liikevaihto on enemmän kuin 10 000 euroa.

3 §

Hankintayksikön velvollisuus ottaa vastaan ja käsitellä sähköisiä laskuja

Hankintayksikön on otettava vastaan ja käsiteltävä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain tai julkisista puolustus-

HE 256/2018 vp

ja turvallisuushankinnoista annetun lain soveltamisalaan kuuluviin hankinta- tai käyttöoikeussopimuksiin perustuvia sähköisiä laskuja.

4 §

Hankintayksikön ja elinkeinonharjoittajan oikeus saada sähköinen lasku

Hankintayksiköllä ja elinkeinonharjoittajalla on oikeus saada pyynnöstä lasku toiselta hankintayksiköltä tai elinkeinonharjoittajalta sähköisenä laskuna.

5 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 4 §:ää sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä huhtikuuta 2020. Lain 3 §:ää sovelletaan muihin hankintayksiköihin kuin valtion keskushallintoviranomaisiin ja yhteishankintayksiköihin 1 päivästä huhtikuuta 2020.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen