

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om elektronisk fakturering hos upphandlande enheter och näringsidkare

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om elektronisk fakturering hos upphandlande enheter och näringsidkare. Lagen är ny och genom den genomförs på det nationella planet Europaparlamentets och rådets direktiv om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling.

I enlighet med vad som förutsätts i direktivet åläggs i den föreslagna lagen de upphandlande enheterna att vid offentliga upphandlingar ta emot och behandla elektroniska fakturor som överensstämmer med den nya europeiska standarden för elektronisk fakturering. I lagen föreslås dessutom bestämmelser som är oberoende av direktivet och som gäller den upphandlande enhetens och näringsidkarens rätt att få fakturor av en annan upphandlande enhet eller näringsidkare i form av elektronisk faktura som överensstämmer med europeisk standard.

Bestämmelserna i lagen ska inte tillämpas om användningen av elektronisk faktura skulle kunna röja sekretessbelagda uppgifter eller äventyra statens väsentliga säkerhetsintressen.

Syftet med den föreslagna lagen är att effektivisera både den offentliga och den privata sektorns ekonomiförvaltning genom att skapa ramar för automatiserad hantering av fakturor.

Lagen gäller inte fakturering i fråga om privata fysiska personer.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2019.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	3
2.1 Lagstiftning	3
2.2 Praxis.....	4
2.3 Den internationella utvecklingen samt den utländska lagstiftningen och EU-lagstiftningen.....	6
Den internationella utvecklingen.....	6
Utvecklingen i EU	6
E-fakturadirektivet	7
Lagstiftningen i vissa stater.....	8
2.4 Bedömning av nuläget	11
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	12
3.1 Målsättning	12
3.2 Alternativ	13
E-fakturerings vid upphandling av olika omfattning	13
Skyldighet att sända e-faktura	14
Bestämmelsernas placering	15
Rättsmedel och tillsyn	16
Digitala kvitton centrala vid digitaliseringen av ekonomiförvaltningen	16
Uppgiftsskydd	17
3.3 De viktigaste förslagen.....	19
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	19
4.1 Konsekvenser för myndigheterna och för andra upphandlande enheter	19
4.2 Konsekvenser för näringslivet	22
4.3 Miljökonsekvenser	23
4.4 Samhälleliga konsekvenser	24
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	25
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	25
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	25
DETALJMOTIVERING	28
1 LAGFÖRSLAG	28
2 IKRAFTTRÄDANDE	34
LAGFÖRSLAG	36
Lag om elektronisk fakturering hos upphandlande enheter och näringsidkare	36

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Ekonomiförvaltning är en central del av myndigheternas, företagens och andra organisationers verksamhet. Ekonomiförvaltningen sörjer för hanteringen av organisationens ekonomiska resurser samt för rapporteringen till organisationens olika intressentgrupper, såsom ledningen och myndigheterna.

Inom den ekonomiförvaltning som gäller andra än konsumenter hanteras årligen hundratal miljoner fakturor. Enbart inom statsförvaltningen hanteras ca 1,2 miljoner leverantörsfakturor och ca 8,8 miljoner kundfakturor varje år. Det har bedömts att enbart antalet leverantörsfakturor inom den kommunala sektorn är ca 10—13 miljoner per år. I Finland har man i större organisationer i stor utsträckning övergått till att använda maskinellt läsbara fakturor, dvs. elektroniska fakturor (e-fakturor) i ett strukturerat format. Övergången från pappersfakturor och skannade fakturor till fakturor i ett strukturerat elektroniskt format har motiverats av den avsevärda ekonomiska nytta, miljönytta och annan nytta detta ger. Den gällande lagstiftningen ålägger emellertid inte myndigheter, företag eller andra organisationer eller deras leverantörer att använda e-faktura.

Den elektroniska faktureringen (e-faktureringen) har emellertid inte varit oproblematisk. På nationell nivå har bl.a. brister i e-fakturornas datainnehåll samt fakturerarens ovilja att övergå till e-fakturering förhindrat eller fördröjt en bredare användning av e-fakturor. När det gäller Europeiska unionen har problemen hänfört sig till de många olika fakturastandarder som används i medlemsstaterna och de hinder för gränsöverskridande handel på den inre marknaden som detta skapat.

Syftet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling, nedan *e-fakturadirektivet*, är att avhjälpa ovannämnda problem. E-fakturadirektivet ålägger Europeiska kommissionen att låta utarbeta en ny gemensam europeisk fakturastandard för att undanröja hindren för gränsöverskridande handel och harmonisera innehållet i fakturorna inom Europeiska unionen. Dessutom ålägger e-fakturadirektivet de upphandlande enheterna att vid offentliga upphandlingar ta emot och behandla e-fakturor som överensstämmer med den nya europeiska fakturastandarden.

Syftet med denna regeringsproposition är stifta en ny lag om elektronisk fakturering hos upphandlande enheter och näringsidkare. Lagens syfte är att skapa förutsättningar för och därmed påskynda övergången till en helt automatiserad ekonomiförvaltning såväl inom den offentliga som inom den privata sektorn. Genom automatisering kan man uppnå många fördelar, exempelvis bättre kvalitet på informationen, snabbare processer och arbetstid som frigörs i och med att manuella arbetsmoment utgår. Den arbetstid som frigörs kan användas för expertuppgifter som ger organisationen mera värde. I bästa fall skapar automatiseringen av ekonomiförvaltningen ny affärsverksamhet och minskar grå ekonomi. E-fakturering hör till de centrala förutsättningarna för automatisering.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning

Finland har ingen förpliktande lagstiftning om användning av e-fakturor. Lagstiftningen möjliggör emellertid e-fakturering i flera sammanhang.

En utgångspunkt i obligationsrätten är principen om att gäldenären för att bli befriad från dröjsmålspåföljder måste erlägga betalningen hos borgenären (principen om att fordran ska betalas hos borgenären). Borgenären bör emellertid för egen del medverka till betalningen genom att ge gäldenären tillräckliga uppgifter för att denne ska kunna betala skulden inom utsatt tid. I regel hör leverans av faktura till den ovan avsedda skyldigheten för borgenären att medverka. Som en annan utgångspunkt i obligationsrätten kan också betraktas principen om att betalningsmottagaren beslutar om sätten på vilka betalningar tas emot. Parterna kan i sin inbördes relation avtala om betalningstidpunkten så som de vill.

Mervärdesskattelagstiftningen innehåller centrala bestämmelser om fakturering. I bestämmelserna i mervärdesskattelagen (1501/1993) används begreppet faktura. I mervärdesskattelagen avses med faktura i enlighet med rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, nedan *mervärdesskattedirektivet*, utöver egentliga fakturor även andra verifikationer som kan betraktas som faktura. Som fakturor betraktas fakturor och verifikationer samt meddelanden som innehåller ändringar eller hänvisningar till den ursprungliga fakturan. I mervärdesskattelagen finns bestämmelser om skyldighet att ge faktura. I 209 b § i mervärdesskattelagen sägs det att om köparen är en näringsidkare eller en juridisk person som inte är näringsidkare, ska säljaren ge köparen en faktura för bl.a. skattepliktig försäljning av varor eller tjänster, viss försäljning som är skattefri samt viss försäljning som är skattefri enligt finsk lagstiftning, när försäljningen sker i ett annat EU-land. Enligt 209 d § i mervärdesskattelagen får fakturor utfärdas elektroniskt endast om mottagaren samtycker till det. Med elektronisk faktura avses i mervärdesskattelagen en faktura som utfärdas och tas emot i elektronisk form. I 209 e § i mervärdesskattelagen finns en förteckning över de uppgifter som fakturan ska innehålla.

Bestämmelser om en fakturas innehåll och form finns i flera andra lagar. Exempelvis i energieffektivitetslagen (1429/2014) finns bestämmelser om minimiuppgifter i fakturor för fjärrvärme och fjärrkyla och bränsle samt om slutförbrukarens rätt att få fakturor på och uppgifter om förbrukningen av fjärrvärme och fjärrkyla på elektronisk väg, om denne önskar det. Motsvarande bestämmelser finns i naturgasmarknadslagen (587/2017). Bestämmelser om krav på innehållet i fakturor finns också i avfallslagen (646/2011).

2.2 Praxis

Den offentliga förvaltningen

Delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen JUHTA, som är ett permanent samarbets- och förhandlingsorgan mellan ministerierna och den kommunala förvaltningen, ger rekommendationer om den offentliga förvaltningens informationsförvaltning (de s.k. JHS-rekommendationerna). Rekommendationen JHS 155 Användningen av e-fakturor inom den offentliga förvaltningen innehåller rekommendationer om användningen av e-fakturor inom den offentliga förvaltningen. Med e-faktura avses i rekommendationen en faktura i elektroniskt format vars uppgifter kan behandlas automatiskt och som kan visas på en datorskärm så att den ser ut som en pappersfaktura. Enligt rekommendationen måste ekonomiförvaltningen inom den offentliga förvaltningen ha förmåga att sända e-fakturor till organisationer och konsumenter och att ta emot e-fakturor av dem. Det informationssystem eller den tjänst som används måste kunna sända och ta emot e-fakturor antingen i formatet Finvoice som förvaltas av Finanssiala ry eller i formatet TEAPPS som förvaltas av Tieto Abp. Enligt rekommendationen bör den offentliga förvaltningen inte vare sig sända eller ta emot fakturor per e-post. Om en organisation inom den offentliga förvaltningen har beredskap att ta emot e-fakturor, är rekommendationen den att organisationen också ska kräva att få e-fakturor. Om en organisation har möjlighet att sända e-fakturor, är rekommendationen den att fakturor ska sändas som e-fakturor till alla mottagare som har offentliggjort sin e-fakturaadress.

Enligt de allmänna avtalsvillkoren för offentlig upphandling JYSE 2014 VAROR och JYSE 2014 TJÄNSTER ska leverantören fakturera beställaren, dvs. den upphandlande enheten, med e-faktura. Villkoren används i stor utsträckning inom offentlig upphandling, såväl inom upphandling som överstiger tröskelvärdena som inom upphandling som understiger tröskelvärdena.

När det gäller statsförvaltningen har Statskontoret sedan ingången av 2010 gett statens bokföringsenheter anvisningar om att endast ta emot e-fakturer. Leverantörer som inte har ett eget system för e-fakturerings styrs att utfärda och sända fakturer via en gratis, webbaserad e-fakturaportal. Staten tar inte emot fakturer som skickas som e-postbilaga. Av de leverantörsfakturer som kom in till staten 2017 var 90 procent e-fakturer. Statsförvaltningens gemensamma mål för 2018 och 2019 är att mottagningsprocenten för e-fakturer ska vara minst 95. Statens bokföringsenheter förutsätts aktivt och regelbundet samarbeta och ha kontakt med leverantörerna i syfte att öka användningen av e-fakturer.

Samtliga statliga ämbetsverk har även beredskap att sända e-fakturer till företagen. Till e-fakturer kan man också foga bilagor. Staten sänder inte fakturer som e-postbilaga. År 2017 var 28 procent av statens kundfakturer e-fakturer. Målet är att år 2019 cirka 36 procent av statens kundfakturer ska vara e-fakturer.

Statens upphandlingsverksamhet utvecklas inom ramen för handlingsprogrammet för digitaliseringen av statens upphandlingar ("Handi"). Digitaliseringen av statens upphandlingar syftar till att statens upphandlingar ska ledas och skötas på ett professionellt sätt så att kärnverksamheten stöds och så att den digitala upphandlingsprocessen löper smidigt och är öppen från början till slut. Sparpotentialen för genomförandet av programmet är uppskattningsvis cirka 15 miljoner euro och 300 årsverken. Ett centralt mål är att statens leverantörsfakturer ska automatiseras så att 89 procent av fakturorna hanteras med hjälp av automatiserade funktioner senast 2020. Att antalet e-fakturer ökar är en förutsättning för att automatiseringen ska ha genomslag.

Inom den kommunala sektorn tar man enligt bedömningar emot cirka 10—13 miljoner leverantörsfakturer varje år. Enligt Finlands Kommunförbunds enkät 2016 hade ungefär 85 procent av kommunerna och 95 procent av samkommunerna beredskap att ta emot e-fakturer. Enligt enkäten hanterade 77 procent av kommunerna och 78 procent av samkommunerna ännu fakturer i pappersformat och arkiverade också fakturorna i pappersformat. Sju procent av respondenterna uppgav sig ta emot mer än 80 procent av sina leverantörsfakturer i elektroniskt format. Cirka 24 procent av respondenterna uppgav att mindre än 51 procent av fakturorna behandlades elektroniskt. Fem procent av respondenterna uppgav sig ta emot noll procent av sina fakturer elektroniskt.

Näringslivet

Också i företagen har e-faktureringen ökat. Enligt Eurostats statistik sände eller emottog 82 procent av de finländska företagen sådana e-fakturer som kan behandlas maskinellt. Andelen är den största i Europa. Efter Finland kom Danmark, där andelen var 72 procent. Genomsnittet för EU-länderna var 35 procent.¹

I mikroföretag och små företag är e-fakturering inte lika vanligt. För mikroföretag som endast sänder ett fåtal fakturer varje år kan faktureringskostnaderna rentav stiga när de inför system som stöder principerna för digital ekonomiförvaltning och automatisering. Kostnadsbespa-

¹ Eurostat jämför företag (exklusive finanssektorn) med minst 10 anställda på basis av huruvida de har sänt eller tagit emot e-fakturer som behandlas maskinellt.

ringar uppkommer först när antalet sända fakturor ökar. E-tjänster som används för faktureringsring kan vara billigare, men dessa tjänster undanröjer inte behovet av manuell informationshantering och de möjliggör inte automatiserad ekonomiförvaltning. I mikroföretag kan både kunskaperna om e-faktureringsring och IT-kunskaperna vara svaga.

2.3 Den internationella utvecklingen samt den utländska lagstiftningen och EU-lagstiftningen

Den internationella utvecklingen

Enligt en rapport som utkom 2017 behandlas mer än 90 procent av fakturorna i världen manuellt (E-Invoicing / E-Billing, Significant market transition lies ahead, by Bruno Koch, Billentis, 18.5.2017). I rapporten bedömdes antalet e-fakturor år 2017 vara 36 miljarder globalt sett. Antalet e-fakturor ökar emellertid snabbt, med uppskattningsvis 10—20 procent varje år. I rapporten bedömer man att den globala marknaden för e-faktureringsring kommer att öka från nuvarande 3,3 miljarder euro till 16,1 miljarder euro 2024.

Tidigare var privata företag den drivande kraften bakom e-faktureringsring. Enligt rapporten håller dock en förändring på att ske, eftersom regeringarna i allt fler länder har börjat främja införandet av e-faktureringsring. I rapporten bedöms det att momsgapet (den totala skillnaden mellan den förväntade mervärdesskatteintäkten och de faktiska mervärdesskattebelopp som uppbärs) i många fall fungerar som en påskyndande faktor vid digitaliseringen av ekonomiförvaltningen.

Latinamerika och många europeiska och asiatiska länder ligger i framkanten när det gäller e-faktureringsring. Merparten av världens organisationer har emellertid inte ännu infört något visst operativsystem eller någon viss tjänst för e-faktureringsring.

Utvecklingen i EU

En papperslös offentlig förvaltning hör till prioriteringarna i den digitala agendan för Europa, som antogs 2010. ”En digital agenda för Europa” är ett av huvudinitiativen inom Europa 2020-strategin. I agendan betonas det att e-förvaltning och en digital inre marknad är centrala ekonomiska faktorer för ett modernt och konkurrenskraftigt EU.

I sitt meddelande Att utnyttja fördelarna med elektronisk faktureringsring i Europa, COM(2010) 712 slutlig (2.12.2010), ställde kommissionen som mål att e-faktureringsring ska bli den dominerande faktureringsmetoden i Europa senast 2020.

I Europeiska kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén Genomgående e-upphandling för att modernisera offentlig förvaltning (COM(2013) 453, 26.6.2013) konstateras det att förvaltningen av offentlig upphandling har en viktig roll i konsolideringen av de offentliga finanserna inom EU. Eftersom de offentliga utgifterna för varor, bygg- och anläggningsarbeten och tjänster står för 19 procent av EU:s BNP, kan en effektivare förvaltning av dessa i hög grad bidra till en förbättring av den allmänna effektiviteten beträffande offentliga utgifter.

Övergången till genomgående e-upphandling (end-to-end e-procurement) kan enligt kommissionen medföra stora besparingar, underlätta strukturellt nytänkande inom vissa områden av offentlig förvaltning och utgöra en möjlig tillväxtfaktor genom att den inre marknaden öppnas och innovation och förenkling främjas. Övergången kan även bidra till att främja små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling genom minskad byråkrati, ökad öppenhet om affärsmöjligheter och lägre kostnader för att delta. I sitt meddelande ställde kommissionen

som slutligt mål att göra hela upphandlingsprocessen elektronisk, ända från e-publicering till e-betalning och e-arkivering.

I syfte att dra nytta av fördelarna med elektronisk upphandling antog Europaparlamentet och rådet i februari 2014 tre nya upphandlingsdirektiv (2014/23/EU, 2014/24/EU och 2014/25/EU) där det bestämdes att det ska vara obligatoriskt att använda elektroniska meddelanden, att göra upphandlingsdokumenten tillgängliga på elektronisk väg och att lämna in anbud elektroniskt. I april 2014 antog Europaparlamentet och rådet e-fakturadirektivet, som syftade till att digitalisera den andra fasen i upphandlingsförfarandet, nämligen faktureringen.

E-fakturadirektivet

E-fakturadirektivet antogs den 16 april 2014 och trädde i kraft den 26 maj 2014. Direktivet är nytt i EU.

Enligt e-fakturadirektivet ska Europeiska kommissionen be Europeiska standardiseringskommittén (CEN) att utarbeta en europeisk standard för elektronisk fakturering. Så snart som standarden har utarbetats, ska medlemsstaterna enligt direktivet säkerställa att de upphandlande enheterna tar emot och behandlar e-fakturer som överensstämmer med den nya europeiska fakturastandarden. Direktivet tillämpas på sådana e-fakturer som utfärdas och lämnas till följd av offentliga upphandlingskontrakt och koncessionsavtal som överstiger EU-tröskelvärdena.

E-fakturadirektivet har som mål att införa en gemensam europeisk standard för elektronisk fakturering i offentliga upphandlingar och på så sätt undanröja sådana hinder för handeln på den inre marknaden som föranleds av att medlemsstaterna tillämpar flera olika standarder för e-fakturering. Standarderna kan vara globala, nationella, regionala och proprietära. Många av dem är sinsemellan inkompatibla. Många EU-medlemsstater har på olika sätt velat främja användningen av e-fakturer i den offentliga sektorn. Faktureringen har dock ofta baserat sig på nationella standarder. Företag som vill bedriva gränsöverskridande affärsverksamhet tvingas ofta följa en ny e-fakturastandard varje gång de går in på en ny marknad. Detta leder till hög komplexitet, rättslig osäkerhet och ytterligare kostnader för företagen.

E-fakturadirektivet omfattar 14 artiklar. I artikel 1 finns bestämmelser om tillämpningsområdet. Direktivet tillämpas på elektroniska fakturer som utfärdas till följd av utförda kontrakt på vilka något av EU:s fyra upphandlingsdirektiv är tillämpliga. Dessa upphandlingsdirektiv är Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (2009/81/EG, nedan *försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet*), Europaparlamentets och rådets direktiv om tilldelning av koncessioner (2014/23/EU, nedan *koncessionsdirektivet*), Europaparlamentets och rådets direktiv om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (2014/24/EU, nedan *klassiska upphandlingsdirektivet*) och Europaparlamentets och rådets direktiv om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (2014/25/EU, nedan *försörjningsdirektivet*).

Direktivet ska inte tillämpas på e-fakturer som utfärdas till följd av sådana utförda kontrakt som omfattas av försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet, om upphandlingen och utförandet av kontraktet har sekretessbelagts eller inte får ske utan särskilda säkerhetsåtgärder i enlighet med gällande lagar och andra författningar i en medlemsstat. En ytterligare förutsättning är att medlemsstaten har fastställt att de väsentliga intressena i fråga inte kan garanteras genom mindre inkräktande åtgärder.

Enligt artikel 2 som gäller definitioner avses med elektronisk faktura en faktura som har utfärdats och mottagits i ett strukturerat elektroniskt format som gör det möjligt att behandla den automatiskt och elektroniskt.

I artiklarna 3—6 och 10 i e-fakturadirektivet finns bestämmelser om förfarandet vid fastställande av en europeisk standard, om innehållet i standarden samt om underhåll och vidareutveckling av standarden. Standarden ska bl.a. vara teknikneutral och kunna användas för att skapa ändamålsenliga och kostnadseffektiva e-faktureringsystem. Standarden ska vara lämplig för användning vid handelstransaktioner mellan företag och på behörigt sätt beakta lagstiftningen om uppgiftsskydd och mervärdesskattelagstiftningen. När standarden har färdigställts ska kommissionen testa den för att säkerställa överensstämmelsen med direktivet. Därefter offentliggör kommissionen standarden i Europeiska unionens officiella tidning. Kommissionen får också uppdatera och se över standarden.

I artikel 7 finns bestämmelser om skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att de upphandlande enheterna tar emot och behandlar e-fakturer som överensstämmer med den nya europeiska standarden. I artiklarna 8—9 finns bestämmelser om uppgiftsskydd och mervärdesskatt. I artiklarna 12—14 finns bestämmelser om översyn och ikraftträdande av direktivet och om adressaterna.

Bestämmelser om det nationella införlivandet finns i artikel 11. Medlemsstaterna ska senast 18 månader efter offentliggörandet av den europeiska standarden för elektronisk fakturering i Europeiska unionens officiella tidning anta, offentliggöra och tillämpa de bestämmelser som är nödvändiga för att uppfylla skyldigheten enligt artikel 7 att ta emot och behandla elektroniska fakturer. Offentliggörandet skedde den 17 oktober 2017. Detta innebär att direktivet måste genomföras före den 18 april 2019. Medlemsstaterna får skjuta upp tillämpningen i fråga om upphandlande myndigheter och enheter under den centrala nivån upp till och med 30 månader efter offentliggörandet av hänvisningen till den europeiska standarden för elektronisk fakturering i Europeiska unionens officiella tidning.

I december 2014 bad kommissionen den Europeiska standardiseringskommittén CEN att utarbeta en europeisk standard för den semantiska datamodellen för en elektronisk fakturas basinnehåll. En semantisk datamodell är en strukturerad och logiskt sammanhängande uppsättning termer och deras innebörd, som specificerar en elektronisk fakturas basinnehåll. En elektronisk fakturas basinnehåll är bl.a. identitet för behandling av fakturan och fakturanummer, faktureringsperiod, uppgifter om köparen, uppgifter om betalningsmottagaren, uppgifter om säljarens skatterepresentant, avtalets referens, leveransinformation, betalningsinstruktioner, uppgifter om fakturapost, fakturans totalbelopp samt mervärdesskattspecifiering. För att underlätta användningen av standarden begärde kommissionen dessutom i enlighet med artikel 3 i e-fakturadirektivet att CEN tillhandahåller en förteckning över ett begränsat antal syntaxer som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, lämpliga syntaxbindningar och riktlinjer för interoperabilitet vid överföring i syfte att underlätta användningen av standarden.

Tekniska kommittén CEN/TC 434 ansvarade för arbetet inom CEN. Finlands Standardiseringsförbund SFS rf har deltagit i arbetet. CEN offentliggjorde sommaren 2017 en semantisk datamodell för en elektronisk fakturas basinnehåll med beteckningen EN 16931. I anslutning till standarden offentliggjordes tekniska rapporter och specifikationer, bl.a. en förteckning över kompatibla syntaxer (ISO/IEC 19845:2015 (UBL 2.1) och UN/CEFACT CII).

Lagstiftningen i vissa stater

Sverige

Sverige genomförde i juni 2018 e-fakturadirektivet genom en ny lag (Lag om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling, SFS 2018:1277). Lagen träder i kraft den 1 april 2019. I lagen tog man in den i direktivet angivna skyldigheten för upphandlande enheter att ta emot och behandla e-fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden. Utöver detta förpliktar lagen också leverantörerna att sända e-fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden till de upphandlande enheterna, om inte parterna har avtalat om att någon annan fakturastandard ska användas. Den myndighet som regeringen bestämmer får ålägga en leverantör att vid vite utfärda e-fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, om det inte har avtalats om att någon annan standard ska användas.

Att man gått in för en reglering som förpliktar leverantören kan i stor utsträckning anses bero på att år 2017 endast 57 procent av de fakturor som kom in till de statliga myndigheterna var e-fakturor. Motsvarande siffra för kommunerna och landstingen var drygt 50 procent. Samtidigt hade emellertid samtliga statliga myndigheter och 87 procent av kommunerna och 95 procent av landstingen möjlighet att ta emot e-fakturor.

Bestämmelserna i den nya lagen ska inte tillämpas i de fall användande av e-faktura skulle innebära risk för röjande av uppgifter som omfattas av sekretess eller skada i övrigt för säkerhets känslig verksamhet. En informativ bestämmelse med hänvisning till den nya lagen togs samtidigt in i den svenska mervärdesskattelagen (SFS:1994:200).

I Sverige främjar Ekonomistyrningsverket ESV e-handel hos de statliga myndigheterna. Med statens e-handel avses en upphandlingsprocess där man använder informationsteknik. Arbetet för att främja e-handel inom hela den offentliga sektorn bedrivs av ESV tillsammans med organisationen Sveriges Kommuner och Landsting SKL och Upphandlingsmyndigheten, inom ramen för projektet Single Face to Industry (SFTI). SFTI offentliggör specifikationer och rekommendationer om standarder för e-handeln inom den offentliga sektorn.

Enligt ESV:s föreskrifter ska de statliga myndigheterna senast i november 2018 ansluta sig till PEPPOL-nätverket. PEPPOL (Pan-European Public Procurement On-Line) är en EU-övergripande elektronisk upphandlingsinfrastruktur för den offentliga förvaltningen som syftar till att underlätta gränsöverskridande elektronisk upphandling och e-fakturering mellan europeiska leverantörer och den offentliga sektorn. PEPPOL-nätverket har utarbetat en infrastruktur för utväxling av e-handelsmeddelanden. Infrastrukturen fungerar enligt en s.k. fyra-hörnsmodell där elektroniska meddelanden utväxlas via avsändarens och mottagarens mellanhänder, som kan vara exempelvis operatörer. PEPPOL-nätverket förvaltas av föreningen Open PEPPOL.

Senast i april 2019 ska de statliga myndigheterna i Sverige kunna sända även sådana e-fakturor som överensstämmer med den nya europeiska fakturastandarden (i PEPPOL BIS Billing 3-formatet). Dessa SFTI-rekommendationer gäller också den övriga offentliga sektorn. I september 2018 överfördes ESV:s uppgifter till den nya myndigheten för digital förvaltning DIGG.

Danmark

I Danmark finns bestämmelser om e-fakturering i lagen om offentliga betalningar (Lov om offentlige betalinger, 28.6.2007/798) och regeringens förordningar som utfärdats med stöd av den. I förordningen om elektronisk fakturering vid offentliga myndigheter (Bekendtgørelse om elektronisk afregning med offentlige myndigheder, 11.3.2011/206) anges det att offentliga myndigheter ska sända och ta emot fakturor i elektroniskt format. Dessutom konstateras det i förordningen av myndigheten måste kunna ta emot fakturor av formatet OIOUBL. Närmare

bestämmelser om innehållet i en e-faktura som sänds i formatet OIOUBL har utfärdats genom förordning (Bekendtgørelse om information i og transport af OIOUBL elektronisk regning til brug for elektronisk afregning med offentlige myndigheder, 26.3.2010/354).

För genomförandet av e-fakturadirektivet överlämnades den 3 oktober 2018 ett lagförslag med förslag till ny lag om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling. I lagen föreslås bestämmelser om skyldighet för upphandlande enheter att ta emot och behandla fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering. Lagförslaget förpliktar inte företag. Företag ska således också i fortsättningen få använda de befintliga standarderna. Samtidigt föreslås det att förordningen om elektronisk fakturering vid offentliga myndigheter ändras. Det danska parlamentet (Folketinget) antog lagförslaget den 20 november 2018. Staten och inköpscentraler ska tillämpa lagen från och med den 18 april 2019 och andra upphandlande enheter från och med den 18 april 2020.

Estland

Estland har genomfört e-fakturadirektivet genom en ändring av bokföringslagen (Raamatupidamise seadus, 259 SE) den 15 december 2016. Efter lagändringen har upphandlande enheter sedan den 1 mars 2017 varit skyldiga att ta emot fakturor i ett strukturerat elektroniskt format som överensstämmer med den nationella standarden för elektronisk fakturering EVS 923:2014/AC:2017. Från och med den 18 april 2019 kommer de upphandlande enheterna att vara skyldiga att ta emot e-fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden. En leverantör som sänder en e-faktura till en upphandlande enhet har sedan den 1 juli 2017 varit tvungen att följa antingen den nationella eller den europeiska standarden. Vid Estlands finansministerium (Rahandusministeerium) har man inlett ett lagstiftningsprojekt som syftar till att under 2018 göra det obligatoriskt att använda e-fakturering vid offentlig upphandling.

Tyskland

I Tyskland har förbundsstaten och delstaterna delad behörighet att genomföra e-fakturadirektivet. På förbunds nivå har direktivet implementerats genom en lag om genomförande av direktiv 2014/55/EU (Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen, 4.4.2017). Närmare bestämmelser om e-fakturering finns i förordningen om elektronisk fakturering vid förbundsstatens offentliga upphandling (Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes, Bundesgesetzblatt 18.10.2017). Enligt förordningen ska förbundsstatens upphandlande enheter ta emot och behandla fakturor i strukturerat elektroniskt format från och med den 27 november 2018. I fråga om förbundsstatens upphandlande enheter under den centrala nivån, upphandlande enheter inom försörjningssektorn och upphandlande enheter som ingår koncessionsavtal träder skyldigheten att ta emot e-fakturor i kraft den 27 november 2019. Fakturaavsändare åläggs från och med den 27 november 2020 att sända fakturor till förbundsstatens upphandlande enheter i elektronisk form. Avsändaren av en e-faktura ska registrera sig i förbundsstatens webbportal för fakturerings tjänster genom att skapa ett eget konto där. Fakturorna ska sändas via portalen. I förordningen finns dessutom bestämmelser om vad som åtminstone ska ingå i fakturan, samt bestämmelser om skydd för personuppgifter. Förordningen tillämpas inte på fakturor som baserar sig på direktupphandling upp till ett värde av 1 000 euro eller på sekretessbelagd fakturainformation.

Bland delstaterna har bl.a. Bayern genomfört e-fakturadirektivet genom en ändring av delstatens lag om elektronisk förvaltning (Gesetz über die elektronische Verwaltung in Bayern, Bayerisches E-Government-Gesetz, 22.12.2015). Enligt den ändrade lagen ska de upphandlande enheterna säkerställa att de kan ta emot och behandla fakturor i ett strukturerat elektroniskt format från och med den 18 april 2020.

I juni 2017 beslutade det råd som ansvarar för den nationella IT-planeringen (IT-Planungsrat) att de tyska myndigheterna ska ta emot och behandla e-fakturer som överensstämmer med fakturaformatet XRechnung. XRechnung är den nationella tillämpningsanvisningen (Core Invoice Usage Spezifikation, CIUS) för den europeiska standarden för elektronisk fakturering EN 16931. Andra fakturaformat får användas parallellt, under förutsättning att formatet överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering. I april 2018 beslutade rådet att samtliga myndigheter ska ansluta sig till nätverket PEPPOL eDelivery network som förmedlar e-fakturer och andra e-handelsmeddelanden. Myndigheterna kan också använda andra sätt att förmedla e-fakturer.

Italien

I Italien har e-fakturering sedan juni 2014 varit obligatorisk i vissa upphandlingar som genomförs av statliga myndigheter och sedan mars 2015 i all upphandling som genomförs av offentliga aktörer. Den elektroniska faktureringen baserar sig på flera olika rättsinstrument, bl.a. förordningen om utfärdande, förmedling och mottagning av e-fakturer hos offentliga myndigheter (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).

Fakturer som är utställda på offentliga myndigheter förmedlas via systemet Sistema di Interscambio (SdI) som förvaltas av den italienska skatteförvaltningen, och vidarebefordras även till den statliga allmänna revisionsmyndigheten för utgiftskontroll. Systemet använder ett XML-baserat fakturaformat Fattura PA. Dessutom förfogar den offentliga sektorn över en s.k. split payment-mekanism, där offentliga fakturabetalare vid betalningen betalar nettosumman till försäljaren och mervärdesskattebeloppet till skattemyndigheten separat.

Enligt budgetlagen för 2018 (Legge 27 dicembre 2017, n. 205, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018—2020) kommer e-fakturering från och med den 1 januari 2019 att vara obligatorisk också i faktureringen mellan företag i fråga om sådana företag som har grundats eller registrerats för mervärdesskatt i Italien. Dessutom ska företagen sända konsumenterna e-fakturer om de särskilt begär faktura. E-fakturer till företag och konsumenter ska också sändas via SdI-systemet och i formatet Fattura PA. Om en utfärdad faktura inte överensstämmer med de föreskrivna kraven, anses det att ingen faktura har sänts. Detta kan även medföra straff. I Italien har man också reglerat den elektroniska arkiveringen av fakturer. När fakturer sänds via SdI, får den italienska skatteförvaltningen information i realtid om de fakturer som utfärdas mellan företagen och kan automatiskt kontrollera att de angivna och de betalade mervärdesskattebeloppen är korrekta.

SdI-systemet kommer att uppdateras före utgången av 2018 så att systemet också kan ta emot sådana fakturer som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering. Avsikten är att systemet ska konvertera de fakturer som överensstämmer med den europeiska standarden till det inhemska Fattura PA-formatet med tanke på de offentliga aktörerna. Italien siktar på att också i den inhemska faktureringen övergå till den europeiska standarden.

2.4 Bedömning av nuläget

Om man ser till fakturer i ett strukturerat format ligger Finland i framkanten i Europa när det gäller e-fakturering. I vissa länder förmedlar man pdf-fakturer, men dessa kan inte användas för att automatisera ekonomiförvaltningen. Det viktigast projektet för att utveckla automatiseringen inom ekonomiförvaltningen har varit Aalto-universitetets och Tieto Abp:s forskningsprojekt för realtidsekonomi Real Time Economy (RTE), vars ursprung kan spåras till skapandet av det gemensamma eurobetalningsområdet (SEPA) år 2006. RTE har samlat ihop nation-

ella aktörer och deras utvecklingsprojekt, såsom exempelvis TALTIO-projektet, XBRL-taxonomin och myndighetsrapporteringen. För att resultaten av projekten ska kunna nyttiggöras måste e-fakturer och digitala kvitton användas i bred omfattning.

I Finland har utvecklingen skett utan tvingande lagstiftning. Att så är fallet kan anses bero dels på att e-faktureringen har obestridda och betydande fördelar, dels på samarbetsnätverket e-fakturaforum (Verkkolaskufoorumi). E-fakturaforum är en sammanslutning av banker, e-fakturaoperatörer, programvaruleverantörer och organisationer som använder e-fakturer som är verksamma på området för e-fakturer. I forumet har man kunnat enas om utvecklingsmål och verksamhetsmodeller. Eftersom forumet endast är en informell aktör har det emellertid inte kunnat ingripa i vissa smärtpunkter, såsom frågan om strikt efterlevnad av standarder eller nya aktörers verksamhetssätt. Den offentliga förteckning över e-fakturaadresser som förs av Utvecklingscentralen för Informationssamhälle TIEKE har bidragit till att främja en mer utbredd användning av e-fakturer. Den praxis som tillämpas i fråga om adresserna har emellertid gjort att det är svårt att byta tjänsteleverantör.

I regel genereras fakturorna ur de elektroniska ekonomiförvaltningssystemen. Köparen hanterar fakturorna i de elektroniska systemen antingen i sin helhet så att pappersfakturer skannas eller åtminstone så att basinnehållet i fakturan matas in i systemet. Finland har på alla sätt ytterst goda förutsättningar att betydligt öka andelen e-fakturer och uppnå betydande ekonomisk nytta.

Det finns emellertid aktörer som inte har utnyttjat den spar- och effektivitetspotential som e-faktureringen ger, eller som har upplevt att det är svårt att övergå till att använda e-fakturer. Utvecklingen har skett långsamt i synnerhet i mikroföretag och små företag och hos mindre myndigheter. När det gäller e-fakturer är det köparen, som behandlar fakturan i sin egen ekonomiförvaltning, som har den största nyttan. Automationen ger avsevärda fördelar, upp till tiotals euro per faktura. För försäljaren, dvs. den som sänder fakturan, är kostnadsnyttoeffekten av att använda pappersfaktura respektive e-faktura relativt liten. Stora inköpare såsom staten har i sina avtal kunnat kräva att e-fakturer används. För små aktörer har detta inte alltid varit möjligt.

I den utredning om digitalisering av den ekonomiska förvaltningen i små och medelstora företag (ANM rapporter 65/2015) som arbets- och näringsministeriets låtit göra ser man att det finns åtminstone två orsaker till att e-faktureringen så långsamt vunnit terräng: de e-fakturer som genereras med hjälp av de nuvarande programvarorna och operatörerna är av mycket varierande kvalitet och användbarhet, och därutöver bromsas och begränsas utvecklingen betydligt av att överföringen av datainnehållet i e-fakturorna styrs så att den går via och mellan operatörerna inom sektorn.

Genom lagstiftning kunde man uppmuntra aktörerna att öka användningen av e-fakturer och att övergå till att tillämpa den gemensamma europeiska fakturastandarden.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Syftet med propositionen är att genomföra e-fakturadirektivet på det nationella planet. Direktivet ålägger medlemsstaterna att se till att de upphandlande enheterna i sådana offentliga upphandlingar som överstiger EU-tröskelvärdena tar emot och behandlar elektroniska fakturer som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturer. Direktivet hänför sig till EU:s mål om att få en helt papperslös offentlig förvaltning och att undanröja hindren för gränsöverskridande handel.

Digitalisering är ett tema som genomsyrar hela statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram och som beaktas i nästan varje spetsprojekt. I avsnitt 3 i regeringsprogrammet, som gäller en hållbar tillväxt och den offentliga ekonomin, konstateras det att regeringens strategiska mål är att ändra verksamhetssätten genom att främja digitalisering och avveckla onödig byråkrati. I avsnitt 8 som gäller digitalisering, försöksverksamhet och avveckling av normer konstateras det i samband med spetsprojekt för digitalisering av offentliga tjänster att förvaltningens interna processer digitaliseras och de tidigare processerna avvecklas. I samma avsnitt konstateras det i fråga om spetsprojektet för skapande av en tillväxtmiljö för digital affärsverksamhet att man genom lagstiftningsåtgärder ska främja ibruktagandet av ny teknik, digitalisering och nya affärskoncept. I bilaga 6 till regeringsprogrammet, som gäller regeringens beslut om direkta anpassningsåtgärder inom den offentliga ekonomin, finns en skrivning om att ett mål för staten är automatisering av utgiftshanteringen och sparmål i samband med detta. Enligt regeringens handlingsplan för 2017—2019 riktar man i spetsprojektet för smidigare författningar in åtgärder på att påskynda e-fakturerings och främja ibruktagande av e-kvitton inom den offentliga förvaltningen.

I enlighet med regeringens riktlinjer har propositionen som ett andra mål att utöver i den offentliga upphandlingen även på ett mer övergripande sätt främja användningen av e-fakturer i samhället. I lagförslaget ingår därmed även en bestämmelse om att upphandlande enheter och näringsidkare har rätt att på begäran av andra upphandlande enheter eller av näringsidkare få fakturer i form av maskinellt läsbara e-fakturer som överensstämmer med den europeiska fakturerstandarden. Bestämmelsen förväntas öka användningen av e-fakturer i synnerhet i transaktioner mellan företag. Den föreslagna bestämmelsen skapar en ram för automatiserad behandling av fakturer. Genom att automatisera behandlingen av fakturer kan man i betydlig grad effektivisera företagets eller organisationens ekonomiförvaltning och därmed förbättra dess verksamhetsförutsättningar.

Lagen ska inte tillämpas om användningen av elektronisk faktura kan röja sekretessbelagda uppgifter eller äventyra statens centrala säkerhetsintressen. Lagen ska inte heller gälla fakturering av privata fysiska personer.

3.2 Alternativ

E-fakturerings vid upphandling av olika omfattning

E-fakturadirektivet ålägger medlemsländerna att säkerställa att upphandlande enheter tar emot och behandlar e-fakturer som överensstämmer med den europeiska standarden vid offentlig upphandling som omfattas av tillämpningsområdet för upphandlingsdirektiven. Denna bestämmelse i direktivet, som är förpliktande för medlemsländerna, har karaktären av en minimibestämmelse som lämnar den nationella lagstiftaren ett visst handlingsutrymme. Handlingsutrymmet öppnar för olika alternativ för det nationella genomförandet.

De upphandlingsdirektiv som det hänvisas till i e-fakturadirektivet gäller endast upphandlingar som överstiger EU-tröskelvärdena. I upphandlingsdirektiven finns inga bestämmelser om nationella tröskelvärden eller om förfarandena i fråga om upphandlingar som överstiger de nationella tröskelvärdena, utan det överläts åt den nationella lagstiftaren att bedöma om saken. I lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016, nedan *upphandlingslagen*) och i lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling (1531/2011) har det emellertid tagits in bestämmelser om nationella tröskelvärden och förfaranden i fråga om dem. I den föreslagna

lagen utvidgas skyldigheten att ta emot och behandla e-fakturer till att också gälla sådana e-fakturer som sänds till följd av upphandlingskontrakt och koncessioner som överstiger de nationella tröskelvärdena.

Sett till antalet genomförs i Finland flest nationella upphandlingar bland sådan upphandling som omfattas av upphandlingslagen. Enligt statistikuppgifter från arbets- och näringsministeriet publicerades i annonseringssystemet för offentliga upphandlingar HILMA (www.hankintailmoitukset.fi) år 2016 sammanlagt 13 406 upphandlingsannonser som inledde upphandlingsförfarande. Närapå tre fjärdedelar av dessa, dvs. 9 717 stycken, gällde nationell upphandling. Antalet EU-upphandlingsannonser var 3 689. Sett till beloppet vara andelen EU-upphandlingar år 2016 större än andelen nationella upphandlingar. I början av 2017 höjdes de nationella tröskelvärdena i fråga om vissa upphandlingsslag. Därför har den nationella upphandlingen sett till stycketalet sannolikt minskat jämfört med uppgifterna från 2016. Ändå kan man anta att den nationella upphandlingen i fråga om stycketalet fortfarande är större än EU-upphandlingen. Även om man inte på basis av stycketalet för upphandlingarna direkt kan dra den slutsatsen att det till följd av upphandlingar som överstiger de nationella tröskelvärdena också sänds en större mängd fakturer, kan det med tanke på den föreslagna lagens genomslag anses vara motiverat att lagen utsträcks till att även omfatta nationella upphandlingar. Det finns ingen tillgänglig statistik om i vilken mån fakturorna till de upphandlande enheterna gäller avtal som överstiger de nationella tröskelvärdena respektive avtal som överstiger EU-tröskelvärdena. Genom att införa e-fakturer på bred front kan man inom den offentliga sektorn åstadkomma betydande besparingar i och med att de manuella arbetsmomenten, misstagen samt arkiveringskostnaderna minskar.

De upphandlande enheternas skyldighet att ta emot och behandla e-fakturer ska däremot inte enligt propositionen utsträckas till sådana e-fakturer som grundar sig på upphandlingskontrakt och koncessioner som helt understiger de i upphandlingslagarna föreskrivna tröskelvärdena, dvs. så kallade lågvärdeskontrakt. Upphandlingar med lågt kontraktsvärde (små upphandlingar) ligger helt utanför tillämpningsområdet för upphandlingslagarna. De behöver inte konkurrensutsättas i enlighet med förfarandebestämmelserna i upphandlingslagarna och de kan exempelvis inte överklagas hos marknadsdomstolen. Små upphandlingar kan således göras mer flexibelt. Många myndigheter har i fråga om förfarandena för små upphandlingar utarbetat egna anvisningar, i vilka det förutsätts att också små upphandlingar i regel ska konkurrensutsättas.

De flesta myndigheter genomför tidvis nationella upphandlingar. EU-upphandlingar genomförs inte hos alla myndigheter, eller också genomförs de sällan, men exempelvis de transporttjänster för skolelever som kommunerna regelbundet konkurrensutsätter är nästan alltid EU-upphandlingar. Eftersom nästan samtliga myndigheter hör till tillämpningsområdet för den föreslagna lagen, bör de förbereda sig på att ta emot och behandla e-fakturer. Den kan anses vara sannolikt - och den utvecklingen kan också rekommenderas - att myndigheterna i allt större utsträckning kommer att ta emot och behandla elektroniska fakturer också inom små upphandlingar. Kostnaderna för att hantera pappersfakturer är höga, och det är inte effektivt att upprätthålla parallella fakturahanteringssystem. Därför är det med tanke på syftet med den föreslagna lagen inte nödvändigt att också utsträcka lagens tillämpningsområde till små upphandlingar. En sådan utvidgning kunde dessutom lätt leda till en oskälig administrativ börda för sådana små upphandlande enheter som ytterst sällan eller kanske endast en gång genomför offentliga upphandlingar. Dessa är typiskt sett offentlighetsrättsliga inrättningar eller enheter som får offentligt stöd, exempelvis föreningar eller t.o.m. enskilda personer.

Skyldighet att sända e-faktura

E-fakturadirektivet ålägger endast mottagaren av en faktura, dvs. den upphandlande enheten, att acceptera och behandla e-fakturer som överensstämmer med den europeiska standarden. Direktivet påverkar inte rätten för fakturans avsändare att välja mellan att sända sin faktura i enlighet med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, enligt nationella eller andra tekniska standarder eller i pappersformat. Enligt skälen 35 och 40 i ingressen till e-fakturadirektivet hindrar direktivet emellertid inte medlemsstaterna från att fastställa att endast elektroniska fakturer kan översändas inom ramen för offentlig upphandling.

Utöver den skyldighet för en upphandlande enhet att ta emot e-fakturer som krävs enligt direktivet kunde man således i den föreslagna lagen också ha tagit in en skyldighet för avsändarna att sända e-fakturer inom ramen för offentlig upphandling. Så har man gjort bland annat i Sverige. I Finland är emellertid e-fakturering mycket vanligare i den offentliga förvaltningen än vad det är i Sverige. För närvarande kräver redan de upphandlande enheterna i stor utsträckning genom upphandlingsdokument såsom anbudsförfrågan och kontraktsvillkor att få e-fakturer, och styr leverantörer som saknar eget faktureringsystem att använda avgiftsfria fakturaportaler. E-fakturadirektivet skapar dessutom en skyldighet för upphandlande enheter att införa en infrastruktur för e-fakturering. Detta i sig uppmuntrar enligt regeringens uppfattning de upphandlande enheterna att i större utsträckning kräva och använda e-fakturer, eftersom det är dyrt att upprätthålla parallella infrastrukturer för hantering av pappersfakturer och skannade fakturer.

Under beredningen har det framförts åsikter om att varje näringsidkare och myndighet direkt med stöd av lag borde åläggas att sända e-fakturer till andra näringsidkare eller myndigheter. Finland har placerat sig i framkanten i Europa när det gäller e-fakturering, utan att tillämpa tvingande lagstiftning. Redan av denna orsak kan man ifrågasätta behovet av en ännu mer förpliktande reglering än den som nu föreslås. Utvecklingen har påverkats av att i synnerhet stora fakturamottagare såsom staten och de stora företagen ställt krav på och fått sina avtalsparter att sända e-fakturer. Genom den reglering som föreslås i 4 § vill man stärka ställningen för alla fakturamottagare oberoende av storlek och bekräfta mottagarnas rätt att kräva att få e-faktura när de har den beredskap för e-fakturering som behövs. En reglering som direkt skulle förplikta avsändaren och mottagaren skulle kräva stora ändringar av verktyg och processer hos en mycket bred krets av aktörer. Detta i sin tur skulle kräva mer omfattande utredningar och konsekvensbedömningar.

En ytterligare aspekt är att skyldigheten att sända e-fakturer sannolikt borde kopplas till en funktion för myndighetstillsyn eller åtminstone till något påföljdssystem i det fall att skyldigheten inte efterlevs. Med hänsyn till resurserna finns det för närvarande inga möjligheter till detta. Regeringen anser därmed att det inte ger någon ytterligare vinst att föreskriva om skyldighet att sända e-fakturer vid offentlig upphandling eller i andra affärsförbindelser, med tanke på hur utbredd e-fakturering redan är.

Bestämmelsernas placering

I samband med beredningen av lagen har man utrett huruvida den reglering som följer av e-fakturadirektivet i stället för att tas in i en separat lag kunde införlivas i de gällande upphandlingslagarna, dvs. upphandlingslagen, lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016), nedan försörjningslagen, och lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling. Fakturering sker under kontraktperioden. I upphandlingslagarna har endast tagits in skyldigheter som gäller de upphandlande enheterna. Lagarna gäller i huvudsak de upphandlande enheternas förfaranden vid upphandling fram till det att upphandlingskontraktet ingås, och de ingriper inte i åtgärderna under kontraktperioden. Dessutom har rättsskyddssystemet i upphandlingslagarna byggts upp för att skydda anbudsgivarna på marknaden, inte den valda avtalsparten. Av dessa orsaker har det inte

ansetts möjligt att ändra upphandlingslagarna. Däremot kan man i en separat, ny lag samla bestämmelser om e-faktureringslag över sektorsgränserna. I en sådan lag kan det dessutom tas in bestämmelser om skyldigheter och rättigheter i fråga om såväl fakturans avsändare som fakturans mottagare.

Rättsmedel och tillsyn

I e-fakturadirektivet finns det inga bestämmelser om rättsmedel för faktureringsparterna eller om myndighetstillsyn i fråga om efterlevnaden av skyldigheterna enligt direktivet. Frågan om påföljder behandlades i den arbetsgrupp som hade till uppgift att bereda den nationella implementeringen av direktivet. De flesta medlemmarna var av den åsikten att det inte finns något behov av nya rättsmedel eller tillsynsuppgifter. Frågan uppmärksammades också i de remissutlåtanden som gavs med anledning av regeringens utkast till proposition. Därför bedömdes frågan på nytt i den fortsatta beredningen. Slutsatsen var emellertid att det fortfarande inte behöver föreskrivas om nya rättsmedel eller tillsynsuppgifter. Användningen av e-faktureringslag ska enligt den föreslagna lagen primärt fastställas i avtalet mellan parterna. Vägran att använda e-faktureringslag skulle således vara ett avtalsbrott, vars påföljd anges i avtalet. Separata, lagstadgade påföljder för vägran att ta emot eller sända e-faktura kan dessutom ur små aktörers synvinkel lätt bli oskäligen eller alltför omfattande. I en situation där lagen inte följs och det inte närmare har avtalats om saken, har vardera parten tillgång till allmänna rättsmedel. Exempel på sådana är förvaltningsklagan och skadeståndstalan. Regeringen kommer emellertid att följa efterlevnaden av den föreslagna lagen och vid behov vidta lagstiftningsåtgärder för att trygga ett tillräckligt rättsskydd och säkerställa efterlevnaden av lagen.

Digitala kvitton centrala vid digitaliseringen av ekonomiförvaltningen

För att ekonomiförvaltningen ska kunna bli fullständigt automatiserad krävs det utöver elektronisk faktureringslag att även andra transaktionsuppgifter inom bokföringen digitaliseras. Ekonomiförvaltningen kunde betydligt effektiviseras i synnerhet genom behandling av maskinellt läsbara och standardiserade digitala köpkvitton. Enligt Finlands Banks statistik över betaltjänster 2017 genomfördes i Finland 1,65 miljarder kortbetalningar under ett år. Enligt den undersökning om användningen av kontanta medel (The use of cash by households in the euro area. Occasional Paper Series No 201/November 2017) som genomförts av Europeiska centralbanken och som omfattar hela euroområdet sker i Finland fortfarande cirka en tredjedel av betalningar och rentav hälften av betalningstransaktioner kontant.

Ibruktagandet av digitala kvitton har främjats inom ramen för olika projekt. Inom projektet TALTIO som samordnades av Ekonomiadministrationsförbundet tog man bl.a. fram specifikationer för lösningar för att bli av med de papperskvitton och skannade kvitton som uppkommer i samband med betalning. Projektet genomfördes 2016–2017 och finansierades av kommunikationsministeriet. Målet var att få ekonomiska data att förmedlas mellan olika system i ett standardiserat och strukturerat format. Den kvittoinformation som genererades i de pilotförsök som gjordes inom ramen för projektet digitaliserades och överfördes på radnivå från ett program till ett annat i ett strukturerat format. I försäljarens kassasystem kommer det på detta sätt att genereras strukturerad information om kvittot, som förmedlas till det system för ekonomiförvaltning som köparen har valt. Standarderna och verksamhetsmodellerna enligt TALTIO-projektet kommer att omsättas i praktiken i Teknologiindustrins nya RTECO-projekt för digital realtidsekonomi. Delprojektet RTECO eKuitti finansieras av Business Finland.

Det viktigast projektet för att utveckla automatiseringen inom ekonomiförvaltningen har varit Aalto-universitetets och Tieto Abp:s forskningsprojekt för realtidsekonomi Real Time Economy (RTE), vars ursprung kan spåras till skapandet av det gemensamma eurobetalningsom-

rådet (SEPA) 2006. RTE har samlat ihop nationella aktörer och deras utvecklingsprojekt, såsom exempelvis TALTIO-projektet, XBRL-taxonomin och myndighetsrapporteringen.

Den arbetsgrupp som berett det nationella genomförandet av e-fakturadirektivet har i sitt arbete utrett om den europeiska standarden för elektronisk fakturering lämpar sig för förmedling av digitala kvitton. I utredningen kom det fram att standarden i regel också kan användas för att förmedla kvitton. Enligt arbetsgruppen kunde man i lagstiftningen i syfte att bana väg för utvecklingen ålägga upphandlande enheter att ta emot och behandla sådana digitala kvitton som överensstämmer med den europeiska fakturastandarden. Arbetsgruppen anser att en sådan reglering skulle uppmuntra upphandlande enheter att i den offentliga upphandlingen kräva digitala kvitton av sina kontraktsparter. Detta skulle i betydande grad minska mängden manuella arbetsmoment som krävs i samband med köpkvitton inom den offentliga förvaltningen. Den offentliga förvaltningen skulle också kunna utgöra ett exempel för de övriga samhällsaktörerna och bidra till att sprida användningen av digitala kvitton. Exempelvis inom statsförvaltningen där man årligen hanterar cirka 600 000 kvitton kunde besparingar på cirka 30 årsverken eller 2 miljoner euro uppnås, om uppgifterna i köpkvittona kunde förmedlas direkt till rese- och kostnadshanteringssystemet och till hanterings- och arkiveringssystemet för fakturor. Antalet köpkvitton i kommunerna i Fastlandsfinland uppskattas vara cirka 34 miljoner.

En reglering av ovannämnt slag skulle förutsätta att de system för ekonomiförvaltning som de upphandlande enheterna använder uppdateras eller förnyas åtminstone så att de kan ta emot digitala kvitton. En sådan ändring bereds för närvarande i fråga om statsförvaltningens system. Det rör sig inte om någon omfattande ändring.

Ett typiskt tillvägagångssätt är att kvittona skannas eller fotograferas och förs in i kostnads- hanteringssystemet i bildformat. Också digitala kvitton kan sparas i bildformat. För en fullständig automatisering krävs det mer omfattande ändringar i systemen. Utöver detta behöver också försäljarna anpassa sina kassasystem. Dessa ändringar har utretts i de ovannämnda projekten TALTIO och RTECO. I de nyaste kassasystemen rör det sig om små ändringar. I fråga om äldre kassasystem kan det visa sig vara omöjligt att göra de ändringar som krävs. Att de äldsta kassasystemen förnyas är aktuellt av flera orsaker.

Inom ramen för bekämpningen av grå ekonomi kartläggs olika sätt att förhindra förfalskning av kvitton. Ett alternativ är att utnyttja digitala kvitton. Arbetet med att kartlägga alternativ är fortfarande i ett tidigt skede. Jämfört med andra möjliga lösningar är den relativt kostnadseffektiv. De andra lösningarna kräver att man installerar en separat yttre komponent eller programmodul.

Uppgiftsskydd

Artikel 8 i e-fakturadirektivet innehåller bestämmelser om uppgiftsskydd. Enligt artikel 8.1 påverkar direktivet inte tillämpningen av tillämplig unionslagstiftning och nationell lagstiftning om uppgiftsskydd. I sitt yttrande om kommissionens förslag till direktiv den 11 november 2013 (EUT C 38, 8.2.2014, s. 2) betonade Europeiska datatillsynsmannen att det är särskilt viktigt att det i direktivet förtydligas att den gällande dataskyddslagstiftningen tillämpas i full utsträckning också på e-fakturering.

Enligt artikel 8.2 i e-fakturadirektivet får personuppgifter som inhämtats för elektronisk fakturering användas enbart för det ändamålet eller för ändamål som är förenliga med detta, om inte annat följer av bestämmelser av annan innebörd i unionsrätt eller nationell rätt och utan att det påverkar de undantag och begränsningar som föreskrivs i artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avse-

ende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, nedan *personuppgiftsdirektivet*.

Europeiska unionens lagstiftning om behandling av personuppgifter har setts över sedan e-fakturadirektivet antogs. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska person med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG, nedan *den allmänna dataskyddsförordningen*, antogs den 27 april 2016. Den allmänna dataskyddsförordningen trädde i kraft den 24 maj 2016 och började tillämpas den 25 maj 2018. Syftet med den övergripande reformen av den lagstiftning som gäller behandling av personuppgifter har varit att skapa en tidsenlig, stark, enhetlig och heltäckande ram för dataskyddet inom Europeiska unionen. Reformen har varit behövlig med tanke på informationsteknikens snabba utveckling och medlemsstaternas splittrade lagstiftning om skydd för personuppgifter och oenhetliga tillämpning av lagstiftningen. Den allmänna dataskyddsförordningen är som sådan tillämplig rätt i medlemsstaterna.

Den allmänna dataskyddsförordningen ger medlemsstaterna ett visst nationellt handlingsutrymme att precisera och komplettera bestämmelserna i förordningen. I sin proposition till riksdagen den 1 mars 2018 med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning (RP 9/2018 rd) föreslår regeringen att personuppgiftslagen upphävs och att det stiftas en ny allmän lag som gäller skydd av personuppgifter, nämligen dataskyddslagen, genom vilken den allmänna dataskyddsförordningen preciseras och kompletteras.

Enligt artikel 94 i den allmänna dataskyddsförordningen ska hänvisningar till det upphävda personuppgiftsdirektivet anses som hänvisningar till den allmänna dataskyddsförordningen. Motsvarigheten till artikel 13 i personuppgiftsdirektivet är artikel 23 i den allmänna dataskyddsförordningen. Enligt den artikeln kan medlemsstaterna införa lagstiftningsåtgärder som begränsar tillämpningsområdet för de skyldigheter och rättigheter som föreskrivs i förordningen, om en sådan begränsning sker med respekt för de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i syfte att säkerställa vissa intressen som nämns i förordningen. Sådana intressen är bl.a. försvaret, den allmänna säkerheten, förebyggande och utredning av brott samt skydd av rättsväsendets oberoende och rättsliga åtgärder.

Enligt artikel 8.3 i e-fakturadirektivet ska medlemsstaterna, utan att detta påverkar tillämpningen av de undantag och begränsningar som föreskrivs i artikel 13 i direktiv 95/46/EG, se till att arrangemangen för att, i öppenhets- och redovisningssyfte, offentliggöra personuppgifter som har samlats in vid elektronisk fakturering överensstämmer med offentliggörandets ändamål och principen om integritetsskydd. Bestämmelser om offentlighet i fråga om personuppgifter finns i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), nedan *offentlighetslagen*. Offentlighetslagen ska tillämpas på sådana upphandlande enheter som är i offentlighetslagens 4 § avsedda myndigheter eller som med stöd av en bestämmelse någon annanstans i lag ska iaktta den lagen. På rätten för den som deltar i ett anbudsförfarande som ordnas av någon annan upphandlande enhet än en myndighet att ta del av handlingar som enheten har upprättat och fått för handläggningen av anbudet samt på tystnadsplikten för anställda vid den upphandlade enheten tillämpas det som i offentlighetslagen föreskrivs om parts rätt att ta del av en handling, när en handling blir offentlig samt behandling och avgörande av ett ärende som gäller rätt att få ta del av en handling.

Den allmänna dataskyddsförordningen tillämpas, och de nationella bestämmelser som kompletterar den kommer efter att de antagits i riksdagen att tillämpas, också på sådan behandling av personuppgifter som krävs för e-fakturering. Således ska t.ex. bestämmelserna om förutsättningar för behandling av personuppgifter och om den registrerades rättigheter tillämpas också på e-fakturering. I samband med e-fakturering bör det därmed beaktas att det för be-

handlingen av personuppgifter i fakturorna alltid krävs en lagstadgad behandlingsgrund. Den rättsliga grunden för behandlingen påverkar i avsevärd grad vilka rättigheter den registrerade har i förhållande till den personuppgiftsansvarige. Vid e-fakturerings bör man också i övrigt säkerställa en tillräcklig nivå på dataskyddet och informationssäkerheten.

Med beaktande av de ovan beskrivna bestämmelserna om offentlighet och dataskydd kan det anses vara onödigt att i den föreslagna lagen om elektronisk fakturerings hos upphandlande enheter och näringsidkare utfärda särskilda bestämmelser om skydd för eller offentlighet i fråga om personuppgifter.

3.3 De viktigaste förslagen

I syfte att genomföra e-fakturadirektivet föreslås det i propositionen att upphandlande enheter ska åläggas att ta emot och behandla sådana e-fakturer som överensstämmer med den europeiska standarden för elektroniska fakturer och som sänds till de upphandlande enheterna till följd av utförda offentliga upphandlingskontrakt och koncessioner. Med avvikelse från e-fakturadirektivet ska mottagningsskyldigheten gälla e-fakturer inom all offentlig upphandling som omfattas av upphandlingslagarna. Skyldigheten att ta emot och behandla e-fakturer ska således också gälla s.k. nationella upphandlingar, dvs. upphandlingskontrakt och koncessioner vars uppskattade värde understiger EU-tröskelvärdet men överstiger det nationella tröskelvärdet.

I den föreslagna lagen ges dessutom samtliga upphandlande enheter och näringsidkare rätt att få fakturer av andra upphandlande enheter eller näringsidkare i form av e-fakturer som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturerings. I fråga om denna bestämmelse rör det sig om reglering som är oberoende av direktivet. Vid fakturerings mellan organisationer är det mottagaren av en faktura som har den största nyttan av användningen av e-fakturer. Besparingar uppkommer i alla faser i handläggningen av en faktura hos den mottagande organisationen, dvs. mottagning, godkännande, kontering, betalning och arkivering. Den föreslagna regleringen främjar dessutom en övergång från olika standarder till en enda gemensam fakturastandard.

I lagen föreslås en definition av en elektronisk faktura. Med elektronisk faktura ska avses en faktura som har utfärdats, översänts och mottagits i ett strukturerat elektroniskt format som gör det möjligt att behandla den automatiskt. Dessutom ska den elektroniska fakturan överensstämma med den europeiska standarden.

Lagen avses träda i kraft den 1 april 2019. I lagen ingår också övergångsbestämmelser. I fråga om andra upphandlande enheter än statens centralförvaltningsmyndigheter och inköpscentraler ska skyldigheten att ta emot elektroniska fakturer inträda den 1 april 2020. Också den bestämmelse som gäller upphandlande enheters och näringsidkares rätt att kräva att få elektronisk faktura föreslås träda i kraft den 1 april 2020.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Konsekvenser för myndigheterna och för andra upphandlande enheter

I sin rapport till Europaparlamentet och rådet om bedömning av den europeiska standarden för elektronisk fakturerings i enlighet med e-fakturadirektivet konstaterar kommissionen att medlemsstater med hög mognadsgrad och ett distribuerat system för elektronisk fakturerings, såsom Finland, får lita på att e-fakturatjänsterna och lösningsleverantörer uppgraderar sina system så att de stöder den nya standarden, och erbjuder konkurrenskraftiga lösningar till offentliga och privata enheter i alla storlekar. I detta scenario tros införandet av standarden ha ringa

eller relativt ringa ekonomiska konsekvenser, beroende på situationen. Kostnaderna för att uppgradera systemen faller på tjänsteleverantörerna och därigenom slutanvändarna (upphandlande myndigheter och deras leverantörer). De blir marginella om tjänsteleverantörerna stöder standarder som redan anpassats till den europeiska standarden, annars blir de förhållandevis högre. Alla leverantörer av system för resursplanering och tillhandahållare av e-fakturerings tjänster som intervjuades för studien uppgav att de kommer att erbjuda lösningar som överensstämmer med standarden, beroende på efterfrågan på marknaden.

Förslaget bedöms ha relativt begränsade konsekvenser för statens och för kommunernas och samkommunernas ekonomi. Alla statliga myndigheter och merparten av kommunerna och samkommunerna har redan beredskap att ta emot och sända fakturor i ett strukturerat elektroniskt format.

Hos staten håller man precis på att införa Handi, ett nytt system för hantering av leverantörsfakturor och andra e-handelsmeddelanden. I denna systemarkitektur har behandlingen av fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden beaktats. Systemet införs inte med tanke på behandlingen av fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden, utan på grund av en större förändring där Handi ersätter det nuvarande systemet för hantering av leverantörsfakturor Rondo samt orderhanteringssystemet Tilha. I fråga om leverantörsfakturor är det därmed svårt att för statens del bedöma kostnadsnyttoeffekten av den nya fakturastandarden. Staten tar redan nu emot mer än 90 procent av leverantörsfakturorna i elektronisk form. För leverantörsfakturornas del kan man således inte förvänta sig några ytterligare besparingar genom den föreslagna regleringen.

Övergången till en annan standard kräver ändringar i statens kundfaktureringsystem Kieku och i ett antal andra kundfaktureringsystem. Någon uppskattning av de kostnader som ändringarna i Kieku medför finns ännu inte att få. Uppdateringen av ett enda icke anpassat kundfaktureringsystem hos staten så att systemet följer den nya standarden bedöms kosta cirka 7 000 euro exklusive mervärdesskatt. Av de fakturor som sändes 2017 var 28 procent e-fakturor i ett strukturerat format. Statens mål är att 2019 cirka 36 procent av statens kundfakturor sänds ut som e-fakturor, och i det läget kan man redan förvänta sig besparingar.

Kommunerna, samkommunerna och de övriga organisationerna inom den kommunala sektorn kan sköta sin kund- och leverantörsfakturerings själva, tillsammans med andra kommunala aktörer eller genom att köpa tjänsterna på marknaden. För närvarande har cirka 90 procent av kommunerna och samkommunerna på ett eller annat sätt ordnat beredskap att ta emot e-fakturor. Det har bedömts att en nästan lika stor andel av kommunerna också har beredskap att sända ut kundfakturor i elektroniskt format. För merparten av kommunerna och samkommunerna innebär övergången till den nya fakturastandarden således att de behöver uppdatera sina e-fakturalösningar så att de överensstämmer med den nya standarden. Vad kostnaderna kommer att bli varierar betydligt beroende på det ekonomiförvaltningssystem och fakturahanteringsystem som används. När det gäller programvaran uppdelas kostnaderna i regel i engångskostnader, såsom köp av en egenskap, och i driftskostnader. Beroende på om det rör sig om en inbyggd programvara eller en skräddarsydd lösning kan kostnaderna av den föreslagna regleringen variera mellan uppskattningsvis cirka 5 000 och cirka 50 000 euro per program. Dessutom kan den som förmedlar fakturan (en operatör eller en bank) ta ut en avgift för konverteringen till en annan standard. Om e-faktureringen tidigare har skötts som en köpt tjänst, bedöms det att övergången till den nya standarden kommer att medföra små ytterligare kostnader eller inga ytterligare kostnader alls inom den kommunala sektorn.

Bland de upphandlande enheterna bedöms små kommuner och församlingar, offentligt rättsliga inrättningar och tillfälliga upphandlande enheter vara den grupp som kommer att orsakas de största ändringskostnaderna om den föreslagna lagen genomförs. Dessa kostnader kan anses

uppkomma till följd av investeringar i sådan infrastruktur som behövs för att hantera den stora mängden e-fakturer och till följd av investeringar i kompetensutveckling. Genom investeringar i ekonomiförvaltningssystem kan man utnyttja fördelarna med e-fakturer fullt ut. Att använda tjänsten är i sig enkelt och kräver inga investeringar eller åtgärder för att utveckla verksamheten.

Manuell behandling av leverantörsfakturer i pappersform bedöms vara den mest tidskrävande formen för fakturahantering. Där finns också den största potentialen för tidsbesparing när man övergår till e-fakturer. I dag sker sådan fakturahantering närmast i undantagsfall, exempelvis när en leverantör har sänt en faktura till fel adress (t.ex. direkt till kommunen i stället för till det företag som ansvarar för att kommunens fakturer skannas) eller om fakturan innehåller känslig information.

Man har beräknat att kostnaden för att manuellt behandla en enda leverantörsfaktura som kommer in i pappersformat är 30 euro (rekommendation av delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen JUHTA, JHS 155 Användningen av e-fakturer inom den offentliga förvaltningen). Genom att digitalisera behandlingen av leverantörsfakturer kan man komma ner till 8–15 euro, om man samtidigt ser över processerna så att de stöder behandlingen av e-fakturer.

Tabell 1. Kostnaderna för en pappersfaktura samt exempelkalkyl över kostnaderna för en molntjänst för e-fakturer för en sådan fakturamottagare som tar emot 10–1 000 leverantörsfakturer per år.

Mottagna fakturer per år, antal	Kostnader för en pappersfaktura, euro	Kostnader för en e-faktura, euro
10	300	105
50	1 500	790
100	3 000	1 340
1 000	30 000	11 110

Tabell 2. Kostnaderna för en pappersfaktura samt exempelkalkyl över kostnaderna för en molntjänst för e-fakturer för en sådan avsändare av fakturer som sänder 10–1 000 kundfakturer per år.

Avsända fakturer per år, antal	Kostnader för en pappersfaktura, euro	Kostnader för en e-faktura, euro
10	150	55
50	750	275
100	1 500	840
1 000	15 000	5 910

Med beaktande av den tidsbesparing som e-faktureringen möjliggör förväntas de föreslagna bestämmelserna på lång sikt minska de upphandlande enheternas administrativa utgifter. De administrativa uppgifterna förväntas minska hos alla typer av upphandlande enheter. Också sådana upphandlande enheter som redan nu använder e-fakturer förväntas uppnå tidsbesparingar, när man övergår till att använda en gemensam standard som eliminerar brister i datainnehållet.

Regleringen bedöms föranleda omorganiseringar och anknytande kostnader på grund av omställning bland personalen. Det ökade antalet e-fakturer kan medföra kostnader när anställda, exempelvis personer som sköter uppgifter som gäller kontroll av fakturer, flyttas till andra uppgifter. Samtidigt kan ändringen frigöra resurser för kärnverksamhet och i förlängningen medföra besparingar. Den föreslagna lagen kan också väntas minska behovet av utrymmen för arkiv och för skanningsutrustning.

Förslaget bedöms ha relativt begränsade konsekvenser för statens och för kommunernas och samkommunernas ekonomi. Sådana små, ytterligare kostnader som eventuellt uppkommer på kort sikt kommer att täckas inom ramen för de nuvarande anslagen. De uppskattade kostnaderna är ringa jämfört med de besparingar som kan nås på lång sikt.

4.2 Konsekvenser för näringslivet

Stora företag använder ofta skräddarsydda lösningar för sändande och mottagning av e-fakturer, som är integrerade i företagets ekonomiförvaltningssystem. För att överföra material och konvertera filer använder företagen en e-fakturaoperatör. Små och medelstora företag å sin sida använder ofta moduler som är kopplade till ekonomiförvaltningssystemen, eller också köper de bokförings- och faktureringsjänster av en revisionsbyrå, om de har lagt ut sin ekonomiförvaltning. För dessa företag kommer den föreslagna regleringen att innebära att de måste anpassa sina befintliga IT-lösningar. I fråga om sådana system som för närvarande använder den nyaste versionen av det nationella fakturaformatet (Finvoice eller TEAPPS), där också dataelementen har uppdaterats, kommer det att krävas mindre omfattande ändringar för att införa den nya standarden. De nuvarande fakturaformaten skiljer sig endast på vissa enskilda punkter från de nya standardenliga formaten. Leverantörer som i regel använder någon annan fakturastandard bör säkerställa att fakturan innan den sänds till köparen konverteras och valideras så att den överensstämmer med den nya europeiska standarden.

I takt med att tillämpningen av den europeiska standarden ökar, förväntas utvecklingen hos systemleverantörerna leda till att allt fler system stöder den europeiska standarden. Dessutom utgår man från att det kommer att utvecklas nya marknader kring konverteringen av fakturer mellan olika standarder. Sammantaget bedöms regleringen i fråga om sådana leverantörer som redan använder e-fakturer medföra kostnader som föranleds av att IT-systemen anpassas till den europeiska standarden.

Många mikroföretag och en del av de små och medelstora företagen har inte ännu sådana lösningar som behövs för e-fakturer. Mikroföretag som använder e-fakturer använder i regel enkla, modulära lösningar eller också använder de leverantörsportaler som är avsedda för företag som sänder endast små mängder fakturer, där fakturan skapas med hjälp av webbportalen och sänds direkt till mottagaren via portalen. Det finns både avgiftsfria leverantörsportaler och avgiftsbelagda alternativ. Många myndigheter erbjuder gratis tillträde till leverantörsportalen. I företagets nätbank kan man också sända och ta emot e-fakturer. För mikroföretag och små företag kommer den föreslagna regleringen således i någon mån föranleda ytterligare kostnader.

Med beaktande av den tidsbesparing som den elektroniska kundfaktureringen medför för leverantörerna förväntas den föreslagna lagen som helhet minska företagets administrativa utgifter. Den positiva effekten på företagets administrativa kostnader varierar enligt företagsstorleken. Mikroföretag förväntas i genomsnitt ha minst nytta av den föreslagna lagen, på grund av de ytterligare kostnader som investeringarna i e-faktureringslösningar medför och den tid som går åt till att utveckla kompetensen.

Samtidigt är digitaliseringen för ett enskilt företag en verklighet som företaget blir tvunget att anpassa sig till oberoende av lagstiftningen. Den föreslagna regleringen gör det också möjligt för ett företag att kräva att få leverantörsfakturer som e-fakturer. Då kommer den sammanlagda nyttan av e-faktureringen företaget till godo.

Enligt en undersökning från 2017, E-invoicing/E-billing, Significant market transition lies ahead (Bruno Koch, Billentis, 18.5.2017), kan man genom elektronisk och automatiserad fakturering uppnå besparingar på rentav 60—80 procent jämfört med pappersfakturer. Enligt undersökningen återbetalade sig en investering i e-fakturer i regel på mycket kort tid: mellan ett halvt och ett och ett halvt år. I avsnitt 4.1.2 Konsekvenser för myndigheterna och för andra upphandlande enheter finns en jämförelse i tabellform av kostnaderna för en pappersfaktura respektive e-faktura.

Ur fakturerarens synvinkel är e-fakturering framför allt bra kundservice. Allt flera mottagarorganisationer ställer rentav krav på att få e-faktura. Användningen av e-fakturer minskar emellertid också mängden arbete som behövs för att ta fram fakturer, och minskar kostnaderna för att sända fakturer. Fakturorna kan arkiveras elektroniskt, vilket gör det lättare att hitta dem och minskar behovet av arkivutrymmen och kostnaderna för arkivering. Fakturan når kunden snabbare och säkrare och det sker mindre misstag vid behandlingen av fakturan hos kunden, vilket i sin tur gör att betalningen fås in snabbare. Det är också lättare att följa faktureringsstatus när uppgifterna finns att få elektroniskt. Materialkostnaderna minskar, eftersom det inte behövs kuvert eller fakturapapper.

Den föreslagna lagen förväntas ha också andra konsekvenser för företagen, exempelvis ytterligare kostnader av omorganisering och omplacering av personal. Det ökade antalet e-fakturer kan medföra kostnader när anställda, exempelvis personer som arbetat med att skanna in fakturer, är tvungna att byta arbetsuppgifter. Samtidigt kan denna ändring frigöra arbetskraft för kärnverksamhet och på längre sikt medföra besparingar. Lagförslaget väntas också minska kostnaderna för arkiveringsutrymmen och skanningsutrustning.

4.3 Miljökonsekvenser

Den ökade användningen av digitaliserad fakturainformation ger betydande miljönytta. Undersökningar har visat att koldioxidavtrycket från en faktura i strukturerat elektroniskt format är betydligt mindre än från en pappersfaktura. Enligt en utredning om e-fakturans miljöpåverkan (Ympäristöystävällinen verkkolasku) som Finansbranschens Centralförbund rf (nuvarande Finanssiala ry) lät göra 2010 är koldioxidavtrycket från en e-faktura som lägst cirka 150 gram per faktura. Motsvarande resultat i fråga om pappersfakturer är cirka 450 gram. Den största skillnaden ligger emellertid enligt undersökningen inte i att man sparar på papper eller att leveransen sker elektroniskt. Den största särskiljande faktorn är att processen för att behandla fakturan inom ekonomiförvaltningen effektiviseras och på så sätt ger mindre utsläpp. I undersökningen visade sig e-fakturan vara ett i genomsnitt fyra gånger mer klimatvänligt alternativ än pappersfakturan.

Enligt en utredning där man undersökte hur automatiseringen av ekonomiförvaltningen påverkar klimatet (Selvitys taloushallinnon automatisoinnin ilmastovaikutuksista, Finansbranschens Centralförbund 17.9.2015) kan automatiseringen av informationshanteringen inom ekonomiförvaltningen minska företagets klimatpåverkan med 80—90 procent. I utredningen undersöktes det hur faktureringen, behandlingen av betalkortskvitton, behandlingen av kontoutdrag samt månadsrapporteringen av mervärdesskatten påverkade arbetstiden och koldioxidavtrycket.

De bestämmelser som föreslås i lagen kan förväntas sporra såväl de upphandlande enheterna som näringsidkarna att kräva e-fakturor av sina kontraktsparter. Den föreslagna lagen kan således väntas ha positiva effekter på klimatet allt efter som andelen manuella arbetsmoment minskar.

4.4 Samhälleliga konsekvenser

Den föreslagna lagen kan bedömas skapa förutsättningar för en positiv samhällelig utveckling. E-fakturering är ett viktigt steg mot en digital ekonomiförvaltning. Målet med digitaliseringen av transaktionerna inom ekonomiförvaltningen är fullständig automatisering av ekonomiförvaltningen. En automatiserad ekonomiförvaltning är effektiv och sker i realtid, och den är därmed ett bättre ledningsverktyg såväl i den privata som i den offentliga sektorn. Digitaliseringen av ekonomiförvaltningen förbättrar organisationernas verksamhetsförutsättningar och bidrar till snabbare rapportering.

Den föreslagna lagen kan väntas skapa nya möjligheter för tjänsteproduktion och affärsverksamhet. Det är nämligen möjligt att det föds nya företag, eller att sådana företag som inte tidigare har haft verksamhet med anknytning till leverantörsfakturerings besluta att etablera sig på dessa marknader.

Genom den föreslagna lagen skapar man förutsättningar för bekämpning av grå ekonomi genom digitalisering av ekonomiförvaltningen. E-faktureringen förbättrar spårbarheten av ekonomiska transaktioner, vilket på lång sikt kan minska ekobrottslighet såsom skatteflykt.

Den föreslagna lagen väntas ha positiva effekter på produktiviteten i samhället genom effektivare ekonomiförvaltning och mindre postutdelning. Denna positiva effekt på produktiviteten väntas ha en i första hand direkt negativ effekt på sysselsättningen och arbetslösheten. En del av den förväntade produktivitetsvinsten och de förväntade besparingarna av den föreslagna regleringen kan emellertid nås utan negativa effekter på sysselsättningen. Besparingarna kan förväntas bidra till att skapa arbetstillfällen såväl inom den privata som inom den offentliga sektorn, vilket har indirekta positiva effekter på sysselsättningen. Hur stora dessa effekter blir är dock svårt att uppskatta.

Effekterna av lagförslaget på sysselsättningen kan bedömas ha vissa konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Sammantaget bedöms effekterna på sysselsättningen vara något mer negativa i fråga om kvinnor än i fråga om män. Det finns dock stora osäkerhetsfaktorer i denna bedömning. De tjänster som faller bort när postutdelningen minskar kommer sannolikt att påverka män mer än kvinnor. Däremot kommer de tjänster som faller bort när de externa skanningstjänsterna minskar mycket sannolikt att påverka kvinnor mer än män. De nya sysselsättningsmöjligheter som kan uppstå genom att allt fler upphandlande enheter och näringsidkare använder e-fakturering och köper externa tjänster som gäller anslutning till fakturerings-tjänster, kompetensutveckling, systemutveckling m.m. kan förväntas sysselsätta män i större utsträckning än kvinnor.

Utöver effekterna på sysselsättningen bedöms den största jämställdhetseffekten av lagförslaget bestå i hur förslaget påverkar enskilda individer som sköter faktureringsuppgifter inom mottagarens eller avsändarens ekonomiförvaltning. Det kan förväntas att dessa individer relativt ofta kommer att vara tvungna att flyttas över till andra arbetsuppgifter. Bland dessa personer bedöms könsfördelningen överlag vara mycket ojämn. Enligt statistikcentralen är mer än 80 procent av dem som arbetar med bokföring kvinnor. Allmänt taget är det svårt att bedöma huruvida dessa förändringar sammantaget kommer att upplevas som positiva eller negativa och huruvida de kommer att ha en positiv eller negativ effekt på jämställdheten. De berörda personerna förväntas övergå från att utföra manuellt arbetsdryga arbetsuppgifter till att utföra

något mer omfattande uppgiftshelheter, med större möjligheter att avancera och fler digitala kontaktytor. Detta kan tänkas innebära att övergången med tiden kommer att ha en positiv effekt på dessa personer.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Finansministeriet tillsatte den 18 oktober 2017 en arbetsgrupp för nationell implementering av e-fakturadirektivet. Arbetsgruppen hade till uppgift att bereda en nationell genomförandeplan och en regeringsproposition med förslag till behövliga lagstiftningsändringar med anledning av Europeiska unionens direktiv 2014/55/EU om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling, med beaktande av konsekvenserna för e-fakturamarknaden. Dessutom skulle arbetsgruppen ta fram olika sätt att effektivisera e-fakturamarknadens funktion, samt planera åtgärder för att utveckla informationssäkerheten och datasekretessen vid förmedlingen av e-fakturer. Arbetsgruppen hade också till uppgift att bereda gemensamma verksamhetsprinciper för aktörerna inom e-faktureringen och vid behov bereda utkast till lagändringar. Vid sidan av fakturorna hade arbetsgruppen också i uppdrag att granska läget med hänsyn till digitala kvitton.

I arbetsgruppen ingick utöver företrädare för finansministeriet som tillsatt arbetsgruppen företrädare för arbets- och näringsministeriet, Rådgivningsenheten för offentlig upphandling, Finlands Kommunförbund rf, Statskontoret, Ropo Capital Oy, Tieto Abp, Teknologiindustrin rf, Ekonomiadministrationsförbundet i Finland rf, TIEKE Utvecklingscentralen för Informations-samhälle rf samt Finanssiala ry.

I arbetsgruppen hördes sakkunniga och det ordnades en workshop. Arbetsgruppens mandat skulle ursprungligen ha löpt ut den 30 juni 2018, men det beslutades att mandatperioden förlängs till den 31 december 2018.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Regeringens utkast till proposition, som bereddes i samarbete med den arbetsgrupp som berett den nationella implementeringen av e-fakturadirektivet, var på remiss 13.9.2018—19.10.2018. Begäran om utlåtande om utredningen sändes till 61 remissinstanser. Yttranden gavs av Finlands näringsliv rf, Finanssiala ry, Hansel Ab, Helsingfors stad, Meteorologiska institutet, kommunikationsministeriet, Trafiksäkerhetsverket, Kunnan Taitoa Oy, Trafikverket, justitiekanslern, undervisnings- och kulturministeriet, Arbetsgivarna för servicebranscherna rf, försvarsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Finlands Kommunförbund, Finlands Bank, Företagarna i Finland rf, Tammerfors stad, Teknologiindustrin rf, dataombudsmannen, arbets- och näringsministeriet, Statskontoret, statsrådets kansli, Skatteförvaltningen och Ålands landskapsregering, dvs. av sammanlagt 25 instanser. Begäran om utlåtande och de utlåtanden som getts finns på webbplatsen utlåtande.fi och i statsrådets tjänst för projektinformation. Över yttrandena har det även gjorts ett sammandrag som finns i statsrådets projektfönster under numret VM102:00/2017.

Remissinstanserna understödde regleringens syften framlagda i propositionsutkastet. Att främja e-fakturer i syfte att automatisera och effektivisera ekonomiförvaltningen ansågs viktigt. Många remissinstanser ansåg emellertid att den föreslagna regleringen inte är tillräckligt förpliktande eller heltäckande med tanke på regleringens syften.

Den utvidgning av minimiregleringen enligt e-fakturadirektivet som föreslås i 3 § fick ett brett understöd. Enligt den bestämmelsen utvidgas de upphandlande enheternas skyldighet att ta

emot och behandla sådana e-fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden till att även gälla sådana fakturor som utfärdas till följd av upphandlingskontrakt som överstiger de nationella tröskelvärdena men understiger EU-tröskelvärdena. Finlands näringsliv, Hansel Ab, Kunnan Taitoa Oy, Arbetsgivarna för servicebranscherna, Tammerfors stad, Teknologindustriin och Statskontoret anförde i sina yttranden att regleringen borde utsträckas till att även omfatta fakturor som utfärdas till följd av sådana lågvärdeskontrakt som ligger under de nationella tröskelvärdena eller åtminstone fakturor som utfärdas till följd av de större lågvärdeskontrakten. Möjligheten att inkludera fakturor för små upphandlingar i lagförslaget övervägdes, men det beslutades att de lämnas utanför lagen. Enligt regeringens bedömning kan en sådan utvidgning leda till en oskäligt tung administrativ börda för sådana upphandlande enheter som ytterst sällan konkurrensutsätter offentliga upphandlingar och i synnerhet för sådana aktörer som får offentligt stöd för mer än hälften av upphandlingens värde och som således kanske är upphandlande enheter bara en enda gång. Motiveringen har till denna del kompletterats under avsnitt 3.2 Alternativ i den allmänna motiveringen till propositionen.

Merparten av remissinstanserna understödde bestämmelserna om upphandlande enheters och näringsidkares rätt att på begäran få e-fakturor av andra upphandlande enheter eller näringsidkare enligt föreslagna 4 §. Taitoa Oy och Skatteförvaltningen framförde emellertid att e-fakturering borde vara obligatorisk mellan näringsidkare. Dessutom ansåg Finlands näringsliv, Finanssiala, Hansel Ab, Kunnan Taitoa Oy, Arbetsgivarna för servicebranscherna, Teknologindustriin, Statskontoret och Skatteförvaltningen ansåg att leverantörerna inom den offentliga upphandlingen borde förpliktas att sända e-fakturor till upphandlande enheter. Finanssiala ansåg att den offentliga förvaltningen borde sända e-fakturor till alla mottagare som har beredskap att ta emot e-fakturor. Att förplikta den offentliga förvaltningen och näringsidkarna att sända e-fakturor kan anses vara en relevant regleringsmöjlighet. Det är emellertid skäl att närmare bedöma konsekvenserna av en sådan reglering.

Företagarna i Finland förhöll sig negativ till de förslag till reglering som är oberoende av direktivet. Föreningen ansåg en nationellt mer långtgående reglering vara problematisk, även om den ansåg att propositionens mål i princip var positiva och fördelaktiga också för små och medelstora företag. Enligt Företagarna i Finland borde övergångsperioderna vara betydligt längre än de föreslagna, om man trots allt går in för nationella lösningar. Också Finlands näringsliv, Kommunförbundet, Tammerfors stad och Statskontoret föreslog omprövning eller förlängning av övergångsbestämmelserna. Utifrån remissresponsen har ikraftträdandet av den föreslagna 3 § i fråga om andra upphandlande enheter än statens centralförvaltningsmyndigheter och inköpscentraler flyttats fram till den 1 april 2020, som är den absoluta gränsen enligt e-fakturadirektivet. Lagens 4 § föreslås träda i kraft samma dag.

Det utkast till proposition som sändes på remiss innehöll inga bestämmelser om digitala köpkvitton (s.k. eKvitton). Remissinstanserna ombads dock att i sina yttranden ta ställning till de förslag om främjande av användningen av digitala kvitton som lagts fram av arbetsgruppen för nationell implementering av direktivet och som lagts fram också i propositionsutkastet. Många remissinstanser understödde förslaget att ålägga upphandlande enheter att ta emot sådana digitala kvitton i strukturerad form som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering på motsvarande sätt som de enligt den föreslagna 3 § åläggs att ta emot e-fakturor. Skatteförvaltningen och Arbetsgivarna för servicebranscherna framförde i sina yttranden att skyldigheten att ta emot digitala kvitton på längre sikt borde gälla också andra aktörer än upphandlande enheter. Trots de positiva yttrandena ansågs det att man inte för närvarande kan bedöma när den tekniska kapaciteten kan väntas vara på plats eller bedöma kostnaderna av dem. Det skulle inte ha varit möjligt att göra en tillräckligt detaljerad konsekvensbedömning. Teknisk kapacitet och annan kapacitet kan förmodligen byggas ut under de närmaste åren, och då kan man överväga att ta in digitala kvitton i lagstiftningen. Avsikten är att man

RP 256/2018 rd

under den närmaste tiden ska bygga ut statsförvaltningens kapacitet att ta emot digitala kvitton.

Beredningen av propositionen har efter remissbehandlingen fortsatt vid finansministeriet. Efter remissbehandlingen har motiveringen och konsekvensbedömningen kompletterats utifrån remissresponsen och paragraferna har skrivits om, dock så att innehållet i den föreslagna lagen är detsamma.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1 §. Lagens tillämpningsområde. I paragrafen föreslås bestämmelser om den föreslagna lagens tillämpningsområde. Bestämmelser om e-fakturadirektivets tillämpningsområde finns i artikel 1 i direktivet, på vilken också den föreslagna tillämpningsbestämmelsen i delvis grundar sig.

Enligt 1 mom. ska den föreslagna lagen tillämpas på elektronisk fakturering hos upphandlande enheter och näringsidkare. Den föreslagna lagen gäller inte fakturering av privata fysiska personer. Lagen ska således inte tillämpas på enskilda personer i egenskap av konsumenter eller skattskyldiga. Privata näringsidkare som verkar under firma ska däremot omfattas av lagen.

I 1 mom. föreskrivs även om två undantag från lagens tillämpningsområde. Undantagen grundar sig på artikel 1 andra stycket och artikel 346.1 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt en huvudregel i lagförslaget ska upphandlande enheter inte få vägra att ta emot eller behandla e-fakturer. Upphandlande enheter och näringsidkare ska dessutom vara skyldiga att på begäran sända andra upphandlande enheter eller näringsidkare fakturer i form av e-faktura. Det kan emellertid finnas situationer där det av orsaker som hänför sig till sekretess eller statens säkerhetsintresse inte är ändamålsenligt att behandla en faktura elektroniskt.

Enligt artikel 1 första stycket i e-fakturadirektivet tillämpas direktivet på elektroniska fakturer som utfärdas till följd av utförda kontrakt på vilka något av EU:s fyra upphandlingsdirektiv är tillämpliga. E-fakturadirektivet tillämpas därmed inte på fakturer som utfärdas till följd av sådana upphandlingskontrakt eller koncessionsavtal som lämnats utanför tillämpningsområdet för ovannämnda upphandlingsdirektiv.

Enligt artikel 15.3 i klassiska upphandlingsdirektivet, artikel 24.3 i försörjningsdirektivet och artikel 10.6 i koncessionsdirektivet ska dessa direktiv inte tillämpas, om upphandlingen och fullgörandet av upphandlingskontraktet eller koncessionsavtalet omfattas av sekretess eller måste åtföljas av särskilda säkerhetsåtgärder i enlighet med lagar och andra författningar som gäller i en medlemsstat, förutsatt att medlemsstaten har fastslagit att de berörda väsentliga intressena inte kan garanteras genom mindre ingripande åtgärder. Direktiven ska dessutom inte tillämpas på upphandlingskontrakt och koncessionsavtal som inte annars omfattas av ett undantag från tillämpningen, om tillämpningen av direktiven skulle innebära en skyldighet för en medlemsstat att tillhandahålla information vars avslöjande den anser strida mot medlemsstatens väsentliga säkerhetsintressen. Dessa undantag från tillämpningsområdet har även tagits in i 12 § i upphandlingslagen och i 22 § i försörjningslagen.

Enligt artikel 13 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet) ska direktivet inte tillämpas på upphandlingskontrakt för vilka tillämpningen av direktivet skulle kräva att en medlemsstat tillhandahåller information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen.

Enligt artikel 1 andra stycket i e-fakturadirektivet ska direktivet inte tillämpas på elektroniska fakturer som utfärdas till följd av utförda kontrakt som omfattas av försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet, om upphandlingen och utförandet av kontraktet har sekretessbelagts eller inte får ske utan särskilda säkerhetsåtgärder i enlighet med gällande lagar och andra för-

fattningar i en medlemsstat. Förutsättningen är att medlemsstaten har fastställt att de väsentliga intressena i fråga inte kan garanteras genom mindre inkräktande åtgärder. I ingressen till e-fakturadirektivet öppnar man upp denna begränsning av tillämpningsområdet. I skäl 16 i ingressen konstateras det att direktivet gäller med förbehåll för artikel 346 i EUF-fördraget, och att direktivet inte är tillämpligt på e-fakturer som utfärdas till följd av utförda kontrakt (sekretessbelagda eller förenade med särskilda säkerhetsåtgärder) och som inte omfattas av koncessionsdirektivet, klassiska upphandlingsdirektivet eller försörjningsdirektivet enligt artiklarna 10.6, 15.3 respektive 24.3 i dessa. Av artikel 346 i EUF-fördraget följer att ingen medlemsstat ska vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen (artikel 346.1 a) och att varje medlemsstat får vidta åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel (artikel 346.1 b).

I Finland har försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet genomförts genom lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling. Enligt 7 § 1 mom. 1 punkten i lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling tillämpas lagen inte på försvars- och säkerhetsupphandling som omfattas av sekretess eller där tillämpningen av lagen skulle kräva att den upphandlande enheten lämnar ut information vars avslöjande strider mot statens väsentliga säkerhetsintressen. Bestämmelsen grundar sig på artikel 346.1 a i EUF-fördraget. Sådan upphandling ska följaktligen inte heller höra till tillämpningsområdet för den föreslagna lagen. Vid dessa upphandlingar ska således en upphandlande enhet kunna vägra ta emot e-fakturer.

Försvars- och säkerhetsupphandling kan emellertid vara förenad med intressen som rör sekretess, även i det fall att inget av undantagen enligt lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling skulle vara tillämpligt på upphandling. Lagen uppmärksammar dessa situationer. Enligt lagens 41 § kan en upphandlande enhet bl.a. ställa sådana krav på anbudsgivarna när det gäller informationssäkerhet som är nödvändiga för att de skyldigheter som föreskrivs för en myndighet ska kunna fullgöras, om säkerhetsklassificerade handlingar överlämnas, utarbetas eller annars hanteras för genomförande av en upphandling. Enligt samma paragraf kan den upphandlande enheten också be anbudsgivaren lämna utfästelser och uppgifter som visar att anbudsgivaren har förmåga att uppfylla de informationssäkerhetskrav som har ställts. Enligt 54 § i lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling kan den upphandlande enheten ställa sådana informationssäkerhetskrav på anbudssökandena och anbudsgivarna som är nödvändiga för att de skyldigheter som föreskrivs för en myndighet ska kunna fullgöras, när säkerhetsklassificerade handlingar överlämnas, utarbetas eller annars hanteras för genomförande av ett anbudsförfarande.

Utifrån de utredningar som regeringen har gjort finns det godtagbara grunder för att införa en bestämmelse om undantag i fråga om användning av fakturer i elektroniskt format. Undantagen kan för det första gälla skyddet för sekretessbelagda uppgifter. I fakturer som används vid offentlig upphandling kan det ingå uppgifter som med stöd av offentlighetslagen eller någon annan lag är sekretessbelagda. Också andra fakturer kan innehålla t.ex. företagshemligheter eller personuppgifter om det elektroniska formatet som används för en faktura kan avslöja sådana uppgifter, ska den upphandlande enheten enligt förslaget kunna vägra ta emot eller sända en e-faktura. Också en näringsidkare ska då kunna vägra sända en e-faktura. Riskbedömningen ska basera sig på omständigheterna i varje enskilt fall, exempelvis om det sätt på vilket fakturorna förmedlas inte är tillräckligt säkert enligt den upphandlande enhetens eller näringsidkarens bedömning.

Undantag från kravet på elektroniskt format kan för det andra göras av orsaker som hänför sig till skydd av statens viktiga säkerhetsintressen. Dessa säkerhetsintressen gäller statens inre ordning och säkerhet (exempelvis polisväsendet) samt den yttre säkerheten (exempelvis försvar och gränskontroll). I upphandlingar framgår säkerhetsintressena bl.a. av behov och krav

som gäller försörjningsberedskap och informationssäkerhet. Enligt etablerad EU-rättspraxis ska undantag tillämpas från fall till fall och med snäv räckvidd.

I de situationer som avses i 3 § i den föreslagna lagen ska i regel den upphandlande enheten bedöma om det finns förutsättningar att tillämpa undantagen enligt 1 §. Detta innebär i praktiken exempelvis att den upphandlande enheten i en offentlig upphandling redan i upphandlingsannonsen eller ett annat upphandlingsdokument, t.ex. ett upphandlingskontrakt, ska ge anbudsgivarna mer detaljerade anvisningar om hur faktureringen ska ske. I de situationer som avses i 4 § i den föreslagna lagen är utgångspunkten den att fakturans avsändare ska bedöma om det finns förutsättningar att tillämpa undantagen.

Enligt 2 mom. ska genom den föreslagna lagen e-fakturadirektivet genomföras på det nationella planet. Enligt skälen 5 och 6 i ingressen till e-fakturadirektivet syftar direktivet till att undanröja hindren för gränsöverskridande handel samt förbättra den rättsliga säkerheten genom att utveckla en gemensam europeisk standard för elektronisk fakturering. Direktivet syftar också till att främja införandet av e-fakturering vid offentlig upphandling, och därigenom möjliggöra betydande fördelar i form av besparingar och minskad miljöpåverkan samt minskning av administrativa arbetsbördor.

2 §. Definitioner. I paragrafen föreslås definitioner av de viktigaste begreppen i den föreslagna lagen.

I 1 punkten definieras begreppet elektronisk faktura. Begreppet baserar sig delvis på artikel 2 i e-fakturadirektivet, enligt vilken med elektronisk faktura avses en faktura som har utfärdats, översänts och mottagits i ett strukturerat elektroniskt format som gör det möjligt att behandla den automatiskt och elektroniskt.

Enligt skäl 7 i ingressen till direktivet kan fördelarna med elektronisk fakturering maximeras när upprättandet, sändandet, överföringen, mottagandet och behandlingen av en faktura helt kan automatiseras. Därför bör endast maskinellt läsbara fakturor som kan behandlas automatiskt och digitalt av mottagaren anses överensstämma med den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

E-fakturor i enbart människoläsbar form ska inte betraktas som i lagen avsedda elektroniska fakturor. Fakturor som sänds per e-post som bildfiler i formaten .pdf, .jpg eller .tif uppfyller således inte definitionen enligt den föreslagna lagen. Inte heller .xml-filer som sänds per e-post som bifogade filer ska betraktas som i lagen avsedda elektroniska fakturor.

En i lagen avsedd elektronisk faktura ska också överensstämma med den europeiska standarden för elektronisk fakturering. Detta krav baserar sig på artikel 2.11 och artikel 7 i e-fakturadirektivet. Bestämmelser om europeisk standardisering finns i förordning (EU) nr 1025/2012 (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1025/2012 om europeisk standardisering och om ändring av rådets direktiv 89/686/EEG och 93/15/EEG samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG och 2009/105/EG samt om upphävande av rådets beslut 87/95/EEG och Europaparlamentets och rådets beslut 1673/2006/EG. 25.10.2012). Enligt artikel 2.1 b i förordningen avses med europeisk standard en standard som antagits av en europeisk standardiseringsorganisation. Europeiska standardiseringskommittén CEN, som är en europeisk standardiseringsorganisation, har på kommissionens begäran utarbetat en europeisk standard för elektronisk fakturering. Den 28 juni 2017 utgav CEN den europeiska standarden EN 16931—1:2017, Elektronisk fakturering—Del 1: Semantisk datamodell för en elektronisk fakturas basinnehåll och förteckningen över syntaxer CEN/TS 16931—2:2017, Elektronisk fakturering—Del 2: Lista över syntaxer som överensstämmer med EN 16931—1,

enligt CEN:s klassificeringssystem. Hänvisningen till standarden och förteckningen över dess syntaxer offentliggjordes i Europeiska unionens officiella tidning den 17 oktober 2017 (Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2017/1870, EUT L 266, s. 19, 17.10.2017).

Enligt artikel 5.1 i e-fakturadirektivet får kommissionen uppdatera eller se över den europeiska standarden för elektronisk fakturering samt uppdatera eller se över den förteckning över syntaxer som kommissionen har offentliggjort i Europeiska unionens officiella tidning.

I 2 *punkten* definieras begreppet upphandlande enhet. Upphandlande enheter enligt den föreslagna lagen ska vara de aktörer som anges i 5 § i upphandlingslagen, 5 § i försörjningslagen och 4 § i lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling. Upphandlande enheter är bl.a. statens, kommunernas och samkommunernas myndigheter, evangelisk-lutherska kyrkan och ortodoxa kyrkan samt deras församlingar, övriga myndigheter samt statliga affärsverk. Upphandlande enheter är också s.k. offentligrättsliga organ över vilka myndigheterna utövar ett bestämmande inflytande samt tillfälliga upphandlande enheter som har fått understöd till ett belopp som överstiger hälften av upphandlingens värde. Lagen ska också tillämpas på offentliga företag inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster och på enheter som är verksamma med stöd av en särskild rättighet eller en ensamrätt som en myndighet har beviljat.

I 3 *punkten* definieras begreppet näringsidkare. Kriterierna för idkande av näring har inte definierats på ett uttömmande sätt. Vid beskattningen kan inkomster beskattas enligt lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (360/1968), inkomstskattelagen för gårdsbruk (1535/1992) eller inkomstskattelagen (1535/1992). I skatterättslig tolkningspraxis har de allmänna kriterierna för näringsverksamhet definierats bl.a. i förhållande till hobbyverksamhet, jord- och skogsbruk och de personliga förvärvs- och kapitalinkomsterna. I denna lag ska således begreppet näringsverksamhet motsvara det som avses i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet. Enligt den föreslagna punkten ska med näringsidkare avses en aktör som bedriver i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet avsedd rörelse eller yrkesverksamhet.

Med tanke på beskattningen har gränsen mellan näringsverksamhet och annan verksamhet dragits från fall till fall bl.a. med hänsyn till hur småskalig och sporadisk verksamheten är. Av sådan verksamhet som i denna lag betraktas som rörelse och yrkesverksamhet ska det förutsättas att verksamhetens omsättning under räkenskapsperioden överstiger 10 000 euro. När det ovannämnda beloppet för omsättning överskrids, omfattas rörelsen och yrkesverksamheten av lagen. Värdet av verksamheten i liten skala föreslås motsvara det värde på verksamhet i liten skala som föreskrivs i mervärdesskattelagen.

Allmännyttig förenings- och hobbyverksamhet ska inte betraktas som i lagen avsedd rörelse och yrkesverksamhet. Visserligen är allmännyttiga samfund skattskyldiga också för inkomst av näringsverksamhet, men beskattningen sker med stöd av inkomstskattelagen.

Lagen ska inte omfatta bedrivande av jord- och skogsbruk i de fall då verksamheten beskattas enligt inkomstskattelagen för gårdsbruk. Gränsdragningen mellan tillämpningsområdet för lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet och inkomstskattelagen för gårdsbruk har i rättspraxis gjorts så att bl.a. tjänster inom landsbygdsturismen, såsom uthyrning av stugor och bearbetning av den egna gårdens produkter i sedvanlig omfattning, har ansetts falla inom tillämpningsområdet för inkomstskattelagen för gårdsbruk. Handelsträdgårdsverksamhet i stor skala däremot har betraktats som näringsverksamhet. Inkomster som förvärvats genom fiske och jakt har huvudsakligen betraktats som inkomster av gårdsbruk eller i liten skala som hobbyverksamhet. Inte heller renskötsel ska omfattas av lagens tillämpningsområde, eftersom beskattningen av den sker enligt inkomstskattelagen.

3 §. *Upphandlande enheters skyldighet att ta emot och behandla elektroniska fakturor.* I den föreslagna paragrafen finns bestämmelser om en ny skyldighet för upphandlande enheter, nämligen att ta emot och behandla e-fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden. Paragrafen grundar sig på artikel 7 i e-fakturadirektivet.

Bestämmelserna i den föreslagna paragrafen avviker från bestämmelserna i 209 d § i mervärdesskattelagen och artikel 232 i mervärdesskattedirektivet, enligt vilka fakturor får utfärdas elektroniskt endast om mottagaren samtycker till det. I skäl 37 i ingressen till e-fakturadirektivet förtydligas det emellertid att e-fakturadirektivet har ett annat syfte och ett annat tillämpningsområde än mervärdesskattedirektivet, och att e-fakturadirektivet inte påverkar bestämmelserna om användning av elektroniska fakturor för mervärdesskatteändamål. Dessutom konstateras det att artikel 232 i mervärdesskattedirektivet reglerar förhållandet mellan handelspartner och syftar till att säkerställa att mottagaren inte kan påtvingas användning av elektroniska fakturor av avsändaren. Detta bör dock inte påverka medlemsstaternas rätt att införa en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att, på vissa villkor, ta emot elektroniska fakturor.

Den föreslagna lagen ska tillämpas på e-fakturor som grundar sig på sådana upphandlingskontrakt och koncessioner som omfattas av upphandlingslagen, försörjningslagen eller lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling. Bestämmelsen baserar sig på artikel 1 första stycket i e-fakturadirektivet. E-fakturadirektivet gäller emellertid enbart e-fakturor som utfärdas till följd av sådana upphandlingskontrakt och koncessionsavtal som överstiger EU-tröskelvärdena. Den föreslagna lagens tillämpningsområde föreslås således bli utvidgat i förhållande till direktivet så, att lagen utöver e-fakturor som gäller sådana kontrakt och avtal som överstiger EU-tröskelvärdena också ska omfatta e-fakturor som gäller sådana upphandlingskontrakt och koncessioner som överstiger de nationella tröskelvärdena men som understiger EU-tröskelvärdena. Nationella tröskelvärden har införts i upphandlingslagen (25 §) och i lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling (13 §). I försörjningslagen finns det inga bestämmelser alls om nationella tröskelvärden.

Däremot ska fakturor som grundar sig på sådana investeringsprojekt inom jordbruket som fått offentligt stöd för mer än hälften av projektets värde och vars värde understiger EU-tröskelvärdena inte omfattas av 3 §. Stödtagaren ska nämligen konkurrensutsätta sådana jordbruksinvesteringar som understiger EU-tröskelvärdena genom att iaktta upphandlingsförfarandena enligt lagen om strukturstöd till jordbruket (1476/2007) och den förordning av statsrådet som utfärdats med stöd av den. Upphandlingslagen tillämpas endast om det totala värdet av jordbruksinvesteringen överstiger EU-tröskelvärdena och stödbeloppet är mer än hälften av investeringens värde. En stödtagare ska således ta emot och behandla e-fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering endast i fråga om sådana jordbruksinvesteringar som överstiger EU-tröskelvärdena.

Fakturor som utfärdas till följd av lågvärdeskontrakt ska inte omfattas av paragrafen.

Den upphandlande enhetens mottagningsskyldighet ska enligt förslaget gälla sådana e-fakturor som överensstämmer med den nya europeiska standarden för elektronisk fakturering. Med europeisk standard för elektronisk fakturering ska avses den standard som kommissionen med stöd av artikel 3.2 i e-fakturadirektivet hänvisade till i Europeiska unionens officiella tidning den 17 oktober 2017. I samband med detta offentliggjorde kommissionen utöver hänvisningen till standarden en förteckning över syntaxer, dvs. fakturaformat, som står till förfogande. Mottagningsskyldigheten ska enligt artikel 7 i e-fakturadirektivet också förutsätta att den elektroniska faktura som sänds överensstämmer med någon av syntaxerna på den förteckning som kommissionen offentliggjort.

De upphandlande enheternas mottagningsskyldighet ska för det första innebära att upphandlande enheter ska ha förmåga att ta emot och behandla e-fakturer som överensstämmer med den europeiska standarden. För det andra ska upphandlande enheter inte få avvisa e-fakturer som överensstämmer med den europeiska standarden endast på grund av att fakturan inte uppfyller nationella eller branschspecifika tilläggskrav eller andra särskilda krav. Det rör sig således om beredskap. Bestämmelsen hindrar inte upphandlande enheter från att parallellt även använda andra fakturastandarder eller fakturaformat.

Den föreslagna regleringen kommer inte att påverka de upphandlande enheternas möjligheter att avvisa fakturer på andra tvingande grunder, exempelvis sådana som rör avtalsvillkor (skäl 34 i ingressen till e-fakturadirektivet). Innan den upphandlande enheten betalar en faktura får den således kontrollera huruvida innehållet i e-fakturan exempelvis i fråga om fakturabeloppet korrekt återspeglar den underliggande affärstransaktionen och om fakturan har utställts till rätt mottagare.

Upphandlande enheter kan redan för närvarande vid offentlig upphandling kräva att e-fakturer och vissa fakturastandarder används, under förutsättning att allmänna principer för offentlig upphandling, såsom tillräcklig proportionalitet och öppenhet, följs. Den föreslagna bestämmelsen kommer inte heller framöver att hindra upphandlande enheter att kräva att upphandlingsdokumenten innefattar e-fakturer som överensstämmer med en viss standard. I det fall att en upphandlande enhet skulle kräva att man följer någon annan standard än den europeiska standard som avses i den föreslagna lagen, ska leverantören med stöd av den föreslagna lagen emellertid alltid ha möjlighet att sända fakturer som överensstämmer med den europeiska standarden.

4 §. Upphandlande enheters och näringsidkares rätt att få elektroniska fakturer. I paragrafen föreslås bestämmelser om rätten för upphandlande enheter och näringsidkare att på begäran få fakturer av upphandlande enheter eller näringsidkare i form av elektroniska fakturer som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering. Varje upphandlande enhet och näringsidkare ska således se till att den har möjlighet att leverera e-fakturer som överensstämmer med den europeiska standarden. Denna reglering baserar sig inte på e-fakturadirektivet, utan det rör sig om nationell reglering som är oberoende av direktivet.

Genom den föreslagna paragrafen eftersträvar man för det första att påskynda införandet av e-fakturer i strukturerat format såväl i den offentliga sektorn som inom näringslivet. För det andra vill man främja övergången från nationella fakturaformat till fakturer som överensstämmer med den europeiska fakturastandarden, vilken bättre garanterar datainnehållets integritet.

Bestämmelser om skyldigheten att ge faktura finns separat bl.a. i 209 b § i mervärdesskattelagen. Utgångspunkten är att parterna i ett skriftligt avtal eller i övrigt ska komma överens om formkraven på fakturan. Dessutom rekommenderas det att parterna också avtalar om eventuella förfaringssätt och påföljder i det fall att den faktura som sänts inte överensstämmer med det överenskomna formatet. I situationer där det inte särskilt har avtalats om saken, ger den föreslagna regleringen mottagaren rätt att begära en e-faktura.

Regleringen i den föreslagna paragrafen innebär att köparens krav medför att försäljaren är skyldig att ge elektronisk faktura. Detta avviker från bestämmelserna om fakturer i mervärdesskattedirektivet. Under beredningen av den föreslagna lagen har kommissionens yttrande om den föreslagna 4 § i förhållande till mervärdesskattedirektivet begärts. Enligt kommissionens yttrande utgör mervärdesskattedirektivet inget hinder för regleringen.

Den föreslagna regleringen ska inte gälla fakturor till konsumenter eller annan fakturering av privata fysiska personer.

5 §. Ikraftträdande. Det lagförslag som ingår i propositionen avses träda i kraft den 1 april 2019. Enligt artikel 11.1 i e-fakturadirektivet ska medlemsstaterna anta, offentliggöra och tillämpa de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast 27 november 2018. Genom undantag från detta ska medlemsstaterna senast 18 månader efter offentliggörandet av hänvisningen till den europeiska standarden för elektronisk fakturering i Europeiska unionens officiella tidning anta, offentliggöra och tillämpa de bestämmelser som är nödvändiga för att uppfylla skyldigheten i artikel 7 att ta emot och behandla elektroniska fakturor (artikel 11.2 första stycket). Kommissionen offentliggjorde hänvisningar till den europeiska standarden i Europeiska unionens officiella tidning den 17 oktober 2017. E-fakturadirektivet ska således genomföras nationellt senast den 18 april 2019. Genom bestämmelsen säkerställer man att lagen träder i kraft inom den tid som anges i direktivet.

I 2 mom. föreslås i fråga om den föreslagna lagens 4 § en övergångsperiod på ett år för samtliga upphandlande enheter och näringsidkare. Under denna tid kan de skapa beredskap att på köparens anmodan sända sådana e-fakturor som överensstämmer med den europeiska fakturastandarden. På marknaden finns flera lösningar för e-fakturering. Olika fakturerings tjänster går relativt lätt och snabbt att ta i bruk. Upphandlingen av sådana faktureringsprogram som är integrerade i ekonomiförvaltningssystemen kräver emellertid mer tid och resurser. Genom den föreslagna övergångstiden vill man säkerställa att skyldigheten enligt den föreslagna 4 § att på köparens begäran sända e-fakturor inte blir oskälig för de upphandlande enheterna och näringsidkarna.

I 2 mom. föreslås det vidare att det uppskov med ikraftträdandet som e-fakturadirektivet möjliggör ska tillämpas i fråga om den föreslagna 3 §. Enligt artikel 11.2. andra stycket i e-fakturadirektivet får medlemsstaterna skjuta upp den tillämpning som avses i artikel 11.2 första stycket för sina upphandlande myndigheter och enheter under den centrala nivån upp till och med 30 månader efter offentliggörandet av hänvisningen till den europeiska standarden för elektronisk fakturering i Europeiska unionens officiella tidning.

Med upphandlande myndigheter och enheter under den centrala nivån avses alla upphandlande enheter som inte är myndigheter inom statens centralförvaltning. I bilaga I till det klassiska upphandlingsdirektivet finns en riktgivande förteckning över statens centralförvaltningsmyndigheter. Enligt förteckningen betraktas som statens centralförvaltningsmyndigheter bl.a. statsrådet, ministerierna, ämbetsverk, inrättningar och andra organ som är direkt underställda ministerierna eller deras förvaltningsområden samt ämbetsverk, inrättningar och andra organ som lyder under riksdagen, samt domstolar. Andra upphandlande enheter som övergångsbestämmelsen ska tillämpas på är bl.a. kommunerna, landskapen, församlingarna samt offentligrättsliga inrättningar som dessa har bestämmande inflytande över. Enligt skäl 38 i ingressen till e-fakturadirektivet bör möjligheten att skjuta upp tillämpningen inte gälla för inköpscentraler.

Genom den föreslagna övergångsperioden vill man säkerställa att den skyldighet att ta emot e-fakturor som anges i den föreslagna 3 § inte blir oskälig med beaktande av olika upphandlande enheters varierande utgångslägen. Under den ett år långa övergångsperioden kan också sådana upphandlande enheter som vid lagens ikraftträdande ännu inte har den infrastruktur som krävs för e-fakturering skaffa de resurser de behöver för att ta emot och behandla e-fakturor.

2 Ikraftträdande

RP 256/2018 rd

Enligt e-fakturadirektivet ska medlemsstaterna senast den 18 april 2019 anta, offentliggöra och tillämpa de bestämmelser som är nödvändiga för att uppfylla skyldigheten i artikel 7 att ta emot och behandla e-fakturor. Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2019.

I lagen föreslås övergångsbestämmelser. Lagens 3 § ska tillämpas på andra upphandlande enheter än statens centralförvaltningsmyndigheter och inköpscentraler från och med den 1 april 2020. Lagens 4 § ska tillämpas från och med den 1 april 2020.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om elektronisk fakturering hos upphandlande enheter och näringsidkare

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på elektronisk fakturering hos upphandlande enheter och näringsidkare. Lagen ska dock inte tillämpas, om användningen av elektronisk fakturering skulle kunna röja sekretessbelagda uppgifter eller äventyra statens väsentliga säkerhetsintressen.

Genom denna lag genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling, nedan *e-fakturadirektivet*.

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *elektronisk faktura* en faktura som har utfärdats, översänts och mottagits i ett sådant strukturerat elektroniskt format som gör det möjligt att behandla den automatiskt och vilken stämmer överens med den europeiska standard för elektronisk fakturering till vilken hänvisningar har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning med stöd av artikel 3.2 i e-fakturadirektivet tillsammans med någon av syntaxerna i den förteckning som har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning med stöd av den artikeln,

2) *upphandlande enhet* de aktörer som avses i 5 § i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016), 5 § i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016) och 4 § i lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling (1531/2011),

3) *näringsidkare* en aktör som bedriver i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (360/1968) avsedd rörelse och yrkesverksamhet och vars omsättning under räkenskapsperioden överstiger 10 000 euro.

3 §

Upphandlande enheters skyldighet att ta emot och behandla elektroniska fakturor

Upphandlande enheter ska ta emot och behandla elektroniska fakturor som grundar sig på sådana upphandlingskontrakt eller koncessioner som omfattas av lagen om offentlig upphandling och koncession, lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster eller lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling.

4 §

Upphandlande enheters och näringsidkares rätt att få elektroniska fakturor

Upphandlande enheter och näringsidkare har rätt att på begäran få fakturor av andra upphandlande enheter och näringsidkare i form av elektroniska fakturor.

5 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Lagens 4 § tillämpas dock först från och med den 1 april 2020. Lagens 3 § tillämpas på andra upphandlande enheter än statens centralförvaltningsmyndigheter och inköpscentraler från och med den 1 april 2020.

Helsingfors den 29 november 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Kommun- och reformminister Anu Vehviläinen