



NOTAT

3. oktober 2018

Høringsnotat vedrørende L 48 (forslag til lov om elektronisk fakturering ved offentlige udbud).

1. Indledning

Med lovforslaget stilles der krav om, at offentlige myndigheder, indkøbscentraler og ordregivende enheder skal kunne modtage og behandle elektroniske fakturaer, som er udarbejdet i overensstemmelse med den fælleseuropæiske standard. Lovforslaget forpligter således ikke private virksomheder.

Lovforslaget implementerer direktiv om elektronisk fakturering i forbindelse med offentlige udbud, jf. Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv (EU) 2014/55/EU af 16. april 2014 om elektronisk fakturering i forbindelse med offentlige udbud (e-faktureringsdirektivet).

Siden 2007 har offentlige myndigheder i Danmark været pålagt elektronisk afregning, og der er derfor oprettet en infrastruktur og dansk standard, der understøtter e-fakturering. Med lovforslaget forpligtes offentlige myndigheder til fremover også at være i stand til at modtage og behandle e-fakturaer, der overholder den fælleseuropæiske standard. Grundet den eksisterende infrastruktur vil lovforslaget ikke have betydelige administrative konsekvenser for det offentlige. Det vil være frivilligt for erhvervslivet om de vil benytte den fælleseuropæiske standard eller den eksisterende danske standard.

Forslaget er sendt i høring den 25. juni 2018 med høringsfrist den 3. august 2018 til i alt 34 myndigheder, organisationer mv.

Der er modtaget høringssvar fra 24 myndigheder, organisationer mv. Heraf har 9 haft bemærkninger til udkastet til lovforslag.

De væsentligste bemærkninger fra de hørte parter til de enkelte emner i lovudkastet gennemgås og kommenteres nedenfor.

Visse høringssvar har givet anledning til redaktionelle ændringer og præciseringer i lovtæksten og bemærkningerne. Disse ændrer ikke ved substansen i de pågældende forslag og omtales derfor ikke nærmere i dette notat.

2. Generelle bemærkninger

Høringen af lovforslaget møder generelt opbakning både i den offentlige og private sektor. Samtidigt vurderes det positivt af Dansk Erhverv, SMVdanmark og Danske Regioner, at den nuværende IT-infrastruktur på elektronisk fakturering bevares. Det betyder, at anvendelsen af den fælleseuropæiske standard er frivillig for erhvervslivet, da de kan fortsætte med at benytte den nuværende og derfor ikke har tvungne udgifter forbundet med implementering af lovforslaget. Dansk Industri fremhæver, at kravene i lovforslaget vil lette arbejdet for virksomheder, der opererer i flere EU-lande og har meget handel på tværs af EU-grænser, da de kan benytte samme e-faktureringsstandard i hele EU.

Kommunernes Landsforening og Danske Regioner bakker ligeledes op om lovforslaget, der giver mulighed for en øget digitalisering af udbuds- og indkøbsprocessen.

Kommentar

Den fælleseuropæiske standard for e-faktura giver bedre muligheder for virksomheder, der har meget grænseoverskridende handel med offentlige myndigheder i EU, da det vil være tilstrækkeligt at overholde den fælleseuropæiske standard uden behov for dyre konverteringsløsninger eller anvendelse af flere standarder.

Samtidigt er det regeringens hensigt at mindske byrderne for erhvervslivet, hvorfor den eksisterende danske IT-infrastruktur på e-fakturering bevares, således at danske virksomheder fortsat kan anvende den danske standard, når de handler med danske myndigheder, uden at opleve øgede omkostninger.

3. Bemærkninger til konkrete emner

Kommenteringen af høringssvarene vil ske med udgangspunkt i følgende overordnede opdeling:

- 3.1 Datakvalitet
- 3.2 Udvidelse af lovens anvendelsesområde til kreditnota
- 3.3 Kernelementer
- 3.4 Digitalisering af udbuds- og indkøbsprocessen
- 3.5 Ikrafttrædelsesdato
- 3.6 De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

3.1 Datakvalitet

Danske Regioner påpeger vigtigheden af at sikre, at det høje danske kvalitetsniveau fastholdes og videreudvikles inden for rammerne af europæisk standardisering. Det vurderes derfor af Danske Regioner positivt, at Erhvervsministeren bemyndiges til at kunne fastsætte nærmere regler for anvendelsen af den fælleseuropæiske standard ved elektronisk fakturering fx ved at stille krav til indholdet af fakturaen. Samt at der fortsat kan anvendes nationale standarder sideløbende med den fælleseuropæiske standard for elektronisk fakturering, hvis disse ikke er i strid med

den fælleseuropæiske standard. Danske Regioner finder derfor, at der er brug for en lovgivningsmæssig implementering, der sikrer, at de eksisterende gevinster ved elektronisk handel ikke rulles tilbage.

Det påpeges af Danske Regioner, at den nuværende danske og den fælleseuropæiske standard ikke er ens, hvilket vil skabe behov for konverteringer.

Kommunernes Landsforening fremhæver også, at der ved implementeringen af den fælleseuropæiske standard fastholdes en høj datakvalitet gennem ens tolkning af standarden og ved, at kravene til kerneelementerne i den fælleseuropæiske fakturastandard ikke tager udgangspunkt i laveste fællesnævner.

Dansk Industri fremhæver, at forskellig anvendelse af tekstfelter på tværs af systemer skaber fejl og øger administrationen unødigt.

Kommentar

Danmark er aktivt engageret i udviklingen af den fælleseuropæiske standard og det europæiske standardiseringsarbejdet for at sikre, at de gode erfaringer og høje datakvalitet fra dansk e-fakturering videreføres i anvendelsen af den fælleseuropæiske standard. Det er derfor også et fokusområde at sikre muligheden for validering af elektroniske fakturaer afsendt i henhold til den fælleseuropæiske standard for at mindske fejl i fakturaer og dermed mindske behovet for manuel håndtering. Dette medfører lavere transaktionsomkostninger. Samtidigt vil det være nødvendigt at fastsætte nærmere regler for anvendelsen af den europæiske standard for at ensarte anvendelsen af tekstfelter og dermed øge datakvaliteten.

Den nuværende anvendte standard i Danmark og den fælleseuropæiske er baseret på samme internationale standard, hvorfor der er mange ligheder, men de er ikke identiske. Der stilles derfor konverteringsstyylesheets til rådighed, som kan anvendes til at lette processen, såfremt der opstår behov for konverteringer.

3.2. Udvidelse af lovens anvendelsesområde til kreditnota

Danske Regioner og Moderniseringsstyrelsen fremhæver, at der i definitionen af elektronisk faktura i § 2, nr. 1, ikke nævnes kreditnota. Der opfordres til, at kreditnota eksplicit nævnes.

Danske Regioner påpeger også behovet for anvendelsen af ”rykker” som elektronisk dokument. Danske Regioner kommenterer, at man risikerer at modtage kreditnota i papirform ved at udelade det fra definitionen. En sådan situation vil kræve manuel håndtering og øge transaktionsomkostningerne.

Kommentar

I e-faktureringsdirektivet er kreditnota omfattet af definitionen af e-faktura. Definitionen på e-faktura i lovforslaget omfatter dermed også dokumenttypen kreditnota, hvilket vil blive præciseret i lovforslaget. ”Rykker” anvendes som muligt dokument i den nuværende danske e-faktura specifikation OIOUBL. Det vil være muligt, at oprette den danske rykker i det fælleseuropæiske netværk.

3.3 Kernelementer

Danske Regioner påpeger, at indkøbsordrenummer ikke fremgår af definitionerne eller andre steder i lovforslaget. Sundheds- og Ældreministeriet fremhæver det ligeledes som opmærksomhedspunkt og bemærker, at det forventes, at ”kontraktreference” kan anvendes til indkøbsordrenummer. Dette således, at der eksempelvis ved udstedelse af elektroniske ordrer via indkøbssystemer kan sikres sammenhæng mellem det ordrenummer, der anføres ved ordreudstedelsen, og den faktura der efterfølgende sendes retur elektronisk, hvormed der sikres en lettere og mere entydig kobling i økonomisystemerne mellem ordren og den efterfølgende faktura. Danske Regioner påpeger, at såfremt et køb er baseret på en indkøbsordre, og dette nummer mangler i den elektroniske faktura, vil fakturaprocesen blive væsentlig besværliggjort, da den så reelt skal håndteres manuelt i stedet for automatisk.

Kommunernes Landsforening bemærker, at kerneelementerne er præcist og detaljeret beskrevet, og fremhæver behovet for at supplere med XML-skema, der senest bør være tilgængeligt ved lovens ikrafttræden, for at lette implementeringen.

Kommentar

I den fælleseuropæiske standard er der et separat felt til angivelse af købers reference eller ordreference, og det vil være muligt at anvende når relevant. Kontraktreference skal således ikke anvendes til angivelse af dette. Lovforslaget vil blive præciseret således, at købers reference eller ordreference eksplicit nævnes som kerneelement.

XML-skema vil være tilgængeligt til anvendelse for at lette implementeringen af den fælleseuropæiske standard.

3.4. Digitalisering af udbuds- og indkøbsprocessen

Det vurderes positivt af Dansk Industri, at standardiseringen af elektronisk fakturering i EU åbner op for muligheder for øget digitalisering i udbuds- og indkøbsprocedurer i hele EU. Dansk Industri påpeger, at elektronisk handel er forbundet med et betydeligt effektiviseringspotentiale for både kunder og leverandører, ligesom det bidrager til et solidt datagrundlag, der er en forudsætning for den fortsatte udvikling af de offentlige indkøb.

Dansk Industri bemærker, at der er to barrierer for effektiviseringsgevinsterne ved elektronisk fakturering. Det fremhæves, at effektiviseringen begrænses af, at en del af samhandlen stadig foregår via telefon eller e-mailbestillinger. Dette forekommer selv i de aftaleforhold, hvor leverandøren har leveret et e-katalog i overensstemmelse med kontrakten. Mængden af fejl vil kunne reduceres ved at gøre hele processen elektronisk. Dansk Industri vurderer, at én standard på området vil kunne afhjælpe nogle af de indirekte omkostninger relateret til drift af e-katalogerne.

Dansk Industri finder således, at den såkaldte semantiske interoperabilitet i alle stadier af indkøbsprocessen – fra opsætning af e-katalog til fakturering – er en forudsætning for effektiv handel og for at effektiviseringsgevinsterne forbundet med digitalisering af samhandlen kan realiseres.

Dansk Industri fremhæver, at det imidlertid forudsætter, at standardiseringen sker på et højt niveau. Standardiseringsarbejdet pågår allerede i regi af Dansk Standard.

Kommunernes Landsforening bakker op om lovgivning og initiativer, der kan understøtte den fortsatte digitalisering af arbejdsgange og processer i forbindelse med kommunernes gennemførelse af udbud og indkøb. I den sammenhæng fremhæves det som afgørende, at implementeringen af lov om elektronisk fakturering ved offentlige udbud ikke forhindrer fremtidige indsatser og initiativer på området. Således at den offentlige sektor i Danmark kan fortsætte digitaliseringen af processer knyttet til udbud, indkøb og fakturering og derigennem nedbringe transaktionsomkostningerne forbundet med at købe ind.

Danske Regioner vurderer ligeledes det positivt, at lovforslaget om elektronisk fakturering åbner op for muligheden for digitalisering af hele udbuds- og indkøbsproceduren og nævner elektroniske ordrer, kataloger og tilbud som eksempler.

Kommentar

Danmark er engageret i det europæiske standardiseringsarbejde på elektroniske forretningsdokumenter i hele udbuds- og indkøbsprocessen med henblik på at sikre interoperabilitet. Lovforslaget er derfor i overensstemmelse med den europæiske udvikling på området vedrørende digitalisering af udbuds- og indkøbsprocessen.

Den varierende anvendelse på af elektroniske forretningsdokumenter på tværs af systemer skyldes bl.a., at der ikke eksisterer vejledning eller krav om andre elektroniske forretningsdokumenter end e-fakturaer. Dette svækker interoperabiliteten, når der ikke er et komplet match mellem eksempelvis e-ordre og e-faktura.

Den fælleseuropæiske standard findes på e-fakturaområdet og det forventes, at standarder for e-orde og e-kataloger vil ligge klar til anvendelse i 2018, hvormed der kan opnås interoperabilitet med e-faktura. Det bemærkes, at lovforslaget ikke omhandler andre elektroniske forretningsdokumenter end elektronisk faktura som defineret i lovsaget. Anvendelsen af e-orde og e-kataloger vil dermed være frivillig for dem, der indgår i handlen. Erhvervsministeren er i forvejen bemyndiget til at fastsætte nærmere regler for anvendelse af elektronisk betalingsforvaltning, herunder e-orde.

3.5. Ikrafttrædelsesdato

Danske Regioner påpeger, at det er uklart, hvilken dato for ikrafttræden er gældende for de regioner, der anvender et antal af SKI's aftaler, da lovforslaget for SKI's vedkommende som indkøbscentral træder i kraft den 18. april 2019, mens det for regionale myndigheder først træder i kraft den 18. april 2020. Danske Regioner mener, at det er uvist, om det betyder, at regionerne – som ordregiver på en aftale indgået af SKI – så vil være forpligtet til at modtage elektroniske fakturaer med de nye formater allerede fra den 18. april 2019.

Moderniseringsstyrelsen påpeger ligeledes, at det er uklart hvad fristen for statslige selvejende institutioner er, da de i nogle tilfælde benævnes som ikke-statslige.

Kommentar

Regioner, der anvender SKI's aftaler, er fortsat at betragte som decentrale myndigheder og er derfor forpligtet til at overholde den fælleseuropæiske standard fra den 18. april 2020. Statslige selvejende institutioner, som kan være gymnasier, voksenuddannelsescentre, handelsskoler mv., er ligeledes decentrale ordregiver og er derfor også omfattet af den 18. april 2020 som ikrafttrædelsesdato.

3.6 De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Dansk Erhverv vurderer, at antallet af kommunale selvejende institutioner er underestimeret og at den økonomiske konsekvensvurdering som følge heraf ikke er retvisende. Dansk Erhverv finder det beklageligt, at brancheforeningen Selveje Danmark ikke er blevet involveret i estimeringen af kommunale selvejende institutioner.

Moderniseringsstyrelsen bemærker, at de tidligere har udtalt sig om omkostningerne for tilpasning af Navision Stat og IndFak, og bemærker derfor, at sætningen ”Myndighederne står selv for omkostningerne, som forventes at være ganske små” er Erhvervsstyrelsens egen vurdering.

Kommentar

Det bemærkes, at tallet i det fremsendte høringsmateriale ikke er en estimering af det totale antal kommunale selvejende institutioner, men den mindre procentdel af dem, der forventes at have selvstændige udgifter til implementering af den fælleseuropæiske standard. Dette omfatter

blandt andet institutioner, der har været undtaget eksisterende lovgivning om elektronisk fakturering og som ikke forventes at have mulighed for at benytte kommunale løsninger.

Det har ikke været muligt, at opnå et entydigt billede af hvor mange institutioner, der er blevet undtaget § 7 i Lov om offentlige betalinger mv. og dermed undtaget eksisterende lovgivning om elektronisk fakturering. Det vurderes sandsynligt, at en overvældende andel af de kommunale selvejende institutioner enten anvender eller kan anvende det kommunale ERP-system. Derfor vil de heller ikke udgifter til indgåelse af en selvstændig aftale med en access point leverandør, som giver adgang til anvendelse af det fælleseuropæiske netværk for e-fakturering, da de kan anvende det kommunale access point.

4. Oversigt over hørte organisationer, myndigheder m.v.

Advokatsamfundet, AE – Arbejdernes Erhvervsråd, ATP, Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Socialministeriet, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Erhverv, Dansk Erhvervsfremme, Dansk Industri, Dansk Iværksætterforening, Dansk Revisorforening, Danske Regioner, Datatilsynet, De Samvirkende Købmænd, Eksportrådet, Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, Finansministeriet, Finanstilsynet, Foreningen af Offentlige Indkøbere, Foreningen Danske Revisorer, Forsikring og Pension, Forsvarsministeriet, IBIZ-center, IT-Brancheorganisationen, Justitsministeriet, Kirkeministeriet, KL, Klagenævnet for Udbud, KMD, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Kulturministeriet, Landbrug og Fødevarer, Microsoft Danmark, Miljø- og Fødevareministeriet, Nationalbanken, Rigsrevisionen, Rådet for Bæredygtig Erhvervsudvikling, Skatteministeriet, SMVdanmark, Statens og Kommunernes Indkøbsservice, Statsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet, Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Udenrigsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Undervisningsministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Følgende organisationer, myndigheder m.v. har haft bemærkninger til lovforslaget:

Dansk Byggeri
 Dansk Erhverv
 Dansk Industri
 Danske Regioner
 KL
 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
 Moderniseringsstyrelsen
 SMVdanmark
 Sundheds- og Ældreministeriet