

Brüssel, 4. märts 2024
(OR. en)

7262/24

MAP 7
MI 247
COMPET 258

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	19. veebruar 2024
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2024) 72 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE direktiivi 2014/55/EL mõju kohta siseturule ja e-arveldamise kasutuselevõtule riigihangete puhul

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2024) 72 final.

Lisatud: COM(2024) 72 final



Brüssel, 19.2.2024
COM(2024) 72 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**direktiivi 2014/55/EL mõju kohta siseturule ja e-arveldamise kasutuselevõtule
riigihangete puhul**

{SWD(2024) 39 final} - {SWD(2024) 40 final}

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

direktiivi 2014/55/EL mõju kohta siseturule ja e-arveldamise kasutuselevõtule riigihangete puhul

SISSEJUHATUS

Käesolevas aruandes analüüsitakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiivi 2014/55/EL (mis käsitleb e-arveldamist riigihangete puhul) mõju siseturule ja e-arveldamise kasutuselevõtule Euroopa Liidus. Aruanne tugineb eelkõige kõnealuse õigusakti hindamisele, mille viis läbi Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“)¹.

E-arveldamist riigihangete puhul käsitleva direktiivi (edaspidi „direktiiv“)² eesmärk oli parandada siseturu toimimist, ühtlustades e-arveldamise eeskirju Euroopa Liidu avalikus sektoris, ning vähendada piiriüleste riigihangete puhul esinevaid tõkkeid, mis tulenevad e-arveldamisega seotud riigisiseste õiguslike nõuete ja süsteemide ebapiisavast koostalitlusvõimest. Lisaks seati direktiiviga eesmärk tagada e-arveldamise laialdane ja ühtlustatud kasutuselevõtt ühtse standardi ehk e-arveldamise Euroopa standardi abil, mis oli oluline direktiivi eesmärkide saavutamiseks.

Komisjon kogus andmeid ja konsulteeris eri liiki sidusrühmadega. Samuti tellis komisjon direktiivi rakendamise analüüsimiseks ja toimimise hindamiseks välisuuringu. Sellele tegevusele tuginev hindamine tehti 2023. aastal. Koguti ja analüüsiti andmeid, mis pärinesid teisestest allikatest, sealhulgas statistikast, õigusloomega seotud dokumentidest, aruannetest ja uuringutest. Väliuuringud hõlmasid tagasisidekorjet ja sihtkonsultatsioone, mis toimusid küsitluste ja vestluste vormis eri sidusrühmadega, sealhulgas riikide ametiasutuste, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEd), suurettevõtjate, e-arveldamise teenuste ja lahenduste pakkujate, ettevõtte ressursiplaneerimise³ (ERP) lahenduste pakkujate ning selles sektoris tegutsevate peamiste kutseliitudega, nagu OpenPeppol ja Global Exchange Network Association (GENA), endine Euroopa e-arveldamise teenuste pakkujate ühendus (EESPA). Samuti töötati välja valitud riike hõlmavad juhtumiuuringud, mida kasutati teabeallikana.

Käesolev läbivaatamine on kooskõlas direktiivi artikliga 12, millega nähti ette, et komisjon vaatab läbi direktiivi mõju siseturule ja e-arveldamise kasutuselevõtule riigihangete puhul kolme aasta jooksul alates keskvalitsusest madalama tasandi hankijate puhul ülevõtmise tähtajast, milleks oli 2020. aasta aprill.

ARUANDE KONTEKST JA TAUST

Direktiiv on osa komisjoni 2012. aasta e-hangete strateegia⁴ järelmeetmetest. Strateegia eesmärk oli ajakohastada riigihankeid ja edendada avaliku halduse digiteerimist ELis.

¹ SWD(2024) 39.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiiv 2014/55/EL, mis käsitleb e-arveldamist riigihangete puhul (ELT L 133, 6.5.2014, Brüssel); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055>.

³ Ettevõtte ressursiplaneerimise lahendus on äriprotsesside juhtimise tarkvara, mis võimaldab ettevõtte juhtimiseks kasutada integreeritud rakenduste süsteemi ja automatiseerida paljusid funktsioone, nagu hanked, tootmine, tehnoloogia, raamatupidamis- ja tugiteenused ning inimressursid.

⁴ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „E-hangete strateegia“ (COM(2012) 179 final); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=COM:2012:0179:FIN>.

Euroopa digitaalses tegevuskavas,⁵ mis võeti vastu 2010. aastal, tunnistas komisjon e-arveldamise potentsiaali digimajanduse olulise võimaldina ja digitaalse ühtse turu edendamise vahendina. 2010. aastal edendati ELi e-arveldamise poliitikat teatisega „Elektrooniliste arvete eeliste ärakasutamine Euroopa hüvanguks“,⁶ milles kutsuti üles võtma kasutusele e-arveldamist ja töötama välja standardi. Kaks aastat hiljem ei olnud ELis riigihangete valdkonnas e-arveldamise olukord siiski märkimisväärselt muutunud. Seetõttu kutsus Euroopa Parlament oma 2012. aasta aprilli resolutsioonis üles muutma riigihangete puhul e-arveldamine 2016. aastaks kohustuslikuks, liikmesriigid aga nõudsid konkurentsivõimele pühendatud mitteametlikul nõukogu kohtumisel 2012. aasta veebruaris ja Euroopa Ülemkogu 2012. aasta juuni järeldustes⁷ e-arveldamist edendavate meetmete võtmist.

Seetõttu koostati 2013. aastal mõjuhinnang, mis lisati direktiivi ettepanekule ning milles käsitleti riigihangete puhul e-arveldamise kasutuselevõtu ja koostalitlusvõime edendamise mõju. Tollal kasutati ELis arvete esitamisel e-arveldamist 4–15 % juhtudest. Koostalitlusvõime puudumise tõttu oli e-arveldamine problemaatiline nii VKEde kui ka suurettevõtjate jaoks.

Erasektoris on e-arveldamist alates 1980. aastatest rakendatud elektrooniliste andmevahetussüsteemide kaudu, et standardida kaubanduspartnerite vahelist elektroonilist sidet. Elektroonilisi andmevahetussüsteeme kasutati peamiselt sellistes majandussektorites nagu autotööstus, jaekaubandus ja logistika. Alates 2005. aastast hakkasid mõned liikmesriigid kohustama avaliku sektori tarnijaid kasutama konkreetseid riiklikke e-arvete vorminguid ja täitma e-arveldamisel riigisiseseid õiguslikke nõudeid. Need vormingud ei olnud koostalitlusvõimelised ja nii olid tarnijaid sunnitud piiriüleisel kauplemisel järgima erinevaid eeskirju.

Alates 2007. aastast on Euroopa Liit toetanud projekte, mille eesmärk on ühtlustada riigihankemenetlusi, sealhulgas e-arveldamist. 2008. aastal algatasid 11 liikmesriigi 18 valitsusasutust ELi rahastatud üleeuroopalise riigihangete digiteerimise projekti „Peppol“ (Pan-European Public Procurement On-Line), et Euroopa Standardikomitee (CEN) tööle tuginedes hõlbustada piiriüleseid e-hankeid. Projekti raames koostati tehnilised kirjeldused, mida saab rakendada olemasolevates e-hangete lahendustes, et muuta need koostalitlusvõimeliseks, ning arendati välja elektrooniliste arvete ja muude dokumentide vahetamist võimaldavate pääsupunktide võrgustik. 2012. aastal asutas rühm liikmesriike ühenduse OpenPeppol, et tagada projekti tulemuste kestlik rakendamine. Sellest ajast alates on ühenduse liikmeskond ja võrgustik märkimisväärselt kasvanud⁸.

DIREKTIIVI ÜLEVÕTMINE JA RAKENDAMINE

Direktiiv võeti vastu 2014. aasta aprillis ja selle üldeesmärk oli parandada siseturu toimimist, vähendades tõkkeid piiriüleste riigihangete puhul, mis tulenevad e-arveldamist käsitlevate riigisiseste õiguslike nõuete ja standardite ebapiisavast koostalitlusvõimest.

Lisaks sellele üldeesmärgile oli direktiivil kaks alaeesmärki: i) vähendada keerukust ning

⁵ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa digitaalne tegevuskava“ (KOM(2010) 245 (lõplik), 19. mai 2010); <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:ET:PDF>.

⁶ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Elektrooniliste arvete eeliste ärakasutamine Euroopa hüvanguks“ (KOM(2010) 712 (lõplik), 2. detsember 2010); <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:et:PDF>.

⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/et/pdf>

⁸ <https://peppol.org/>

parandada ettevõtjate jaoks selgust ja õiguskindlust, võimaldades ettevõtjatel saata arveid standardvormingute alusel, mis on neile tuttavad ja mida laialdaselt aktsepteeritakse, ning ii) vähendada piiriülestes riigihangetes osalevate ettevõtjate tegevuskulusid, näiteks kulusid, mis tekivad mitme e-arveldamise standardi ja süsteemi kasutamisest.

Direktiivi lõppeesmärk oli luua tingimused riigihangetega seotud e-arveldamise tehniliste lahenduste tekkeks, mis tagaksid piiriülese koostalitlusvõime, et e-arveldamise süsteemide vaheline teabevahetus ja vastendamine nõuaks vähem ressursse, võimaldades ostjatel ja müüjatel vahetada riigihangete puhul arveid võimalikult väikeste kuludega ja võimalikult lihtsal viisil.

Nende eesmärkide saavutamiseks tellis komisjon vastavalt direktiivi artiklile 3 esmalt e-arve põhielementide semantilist andmemudelit (st arve sisu või arve elementide või tingimuste loetelu) käsitleva Euroopa standardi (edaspidi „Euroopa standard“ või „e-arveldamise Euroopa standard“) väljatöötamise⁹. Teiseks andis komisjon ülesande määrata kindlaks piiratud hulk Euroopa standardile vastavaid süntakseid (vorminguid või keeli). Standard pidi toetama ka käibemaksu käsitlevate ELi õigusaktide rakendamist. Standardi väljatöötamine tehti ülesandeks Euroopa Standardikomiteele (CEN). Komisjon taotles, et CEN koostaks suunised edastamise koostalitlusvõime kohta,¹⁰ ehkki need ei ole avaliku sektori hankijatele ja võrgustiku sektori hankijatele siduvad. Standardit täiendavad CENi avaldatud lisadokumendid.

Selleks et ergutada ELis riigihangete puhul e-arveldamise kasutuselevõttu, kohustati direktiivi artikliga 7 kõiki Euroopa avaliku halduse asutusi võtma vastu ja töötleva Euroopa standardile vastavaid elektroonilisi arveid, mis on väljastatud selliste lepingute täitmise tulemusel, mille suhtes kohaldatakse ELi riigihankedirektiive (direktiiv 2009/81/EÜ,¹¹ direktiiv 2014/23/EL,¹² direktiiv 2014/24/EL¹³ ja direktiiv 2014/25/EL¹⁴).

Keskvalitsuse tasandi hankijatel oli direktiivi sätete täitmiseks aega kuni 2019. aasta aprillini ja nendes liikmesriikides, mis otsustasid direktiivi üle võtvates riigisisestes õigusnormides näha keskvalitsusest madalama tasandi avaliku sektori hankijate puhul ette üheaastase pikenduse, pidid keskvalitsusest madalama tasandi asutused hakkama direktiivi järgima hiljemalt 2020. aasta aprillis.

2023. aasta juuli seisuga oli e-arveldamise kasutuselevõtmisel Euroopa Liidus tehtud märkimisväärsed edusamme. Kõik liikmesriigid on direktiivi oma õigusesse üle võtnud. 27 liikmesriigist 17 on ellu rakendanud õigusnormid, millega muudeti tarnijate poolt avalikule sektorile e-arvete väljastamine kohustuslikuks – 13 liikmesriigis täielikult ja neljas

⁹ E-arveldamise Euroopa standardi töötas välja CEN ja selle avaldas Euroopa Komisjon. Standardis on semantilise andmemudelina kindlaks määratud e-arve põhielemendid (talitlustingimused). <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Compliance+with+eInvoicing+standard>.

¹⁰ E-arveldamise Euroopa standardis käsitletakse e-arvete edastamise küsimust sellekohastes suunistes. Suunised toetavad rakendajaid edastamislahenduste valimisel ja kavandamisel. <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Navigating+the+eInvoicing+standard+documentation>.

¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiiv 2009/81/EÜ, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelõpude sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ (EMP kohaldatav tekst) (ELT L 216, 20.8.2009, lk 76–136).

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta (EMP kohaldatav tekst) (ELT L 94, 28.3.2014, lk 1–64).

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 94, 28.3.2014).

¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankide ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ (ELT L 94, 28.3.2014, lk 243–374).

liikmesriigis osaliselt. Mõnes neist liikmesriikidest kehtestati see tarnijate kohustus kohe direktiivi ülevõtmise ajal. Lisaks on üheksas liikmesriigis e-arveldamist laiendatud ka riigihankelepingutele, mis jäävad allapoole ELi piirmäärasid.

E-ARVELDAMISE PRAEGUNE ARENG

Uute ELi poliitikaalgatustega, eelkõige seadusandlike ettepanekute paketiga „Käibemaks digiajastul“¹⁵ kujundatakse Euroopa e-arveldamise maastik lähiaastatel ümber. 8. detsembril 2022 esitas komisjon ettepanekud ELi käibemaksusüsteemi ajakohastamiseks ja tõhustamiseks. Reformi eesmärk on laiendada ELi poliitika kohaldamisala ettevõtjatevahelistele tehingutele, rakendades ELi piiriüleste tehingute puhul „reaalajalähedast“ digitaalset käibemaksaruandlust, tuginedes e-arveldamisele, ja muutes e-arveldamise 2028. aasta jaanuariks arvete väljastamise standardsüsteemiks. Lisaks tugevdab algatus „Käibemaks digiajastul“ siseturgu, kuna sellega tagatakse ELis riiklike süsteemide parem kooskõla: kõigi riikide e-arveldamise süsteemides tuleks aluseks võtta Euroopa standard. Lõppkokkuvõttes pakub see algatus võimalust edendada ettevõtjate digitaalset integratsiooni digitaalsel ühtsel turul ja e-arveldamise standardimist ning ergutada innovatsiooni.

Veel üks e-arveldamise arengu oluline aspekt on seotud e-arveldamise Euroopa standardi kasvava mõjuga rahvusvahelisel tasandil. Selleks et edendada Euroopa ettevõtjate konkurentsivõimet ja tugevdada ELi üleilmset juhtpositsiooni standardimisel, edendab komisjon aktiivselt ELi mudelit, mis põhineb Euroopa standardil ja Peppoli tehnilistel kirjeldustel. Praeguseks on sellised kolmandad riigid nagu Austraalia, Jaapan, Malaisia, Uus-Meremaa ja Singapur võtnud oma riigisiseste e-arveldamise tehniliste kirjelduste puhul aluseks Euroopa standardi ning nad on väga huvitatud alates 2023. aasta juulist rakendatavast Peppoli rahvusvahelisest arvemudelist (PINT),¹⁶ mis süsteemselt üldistab Euroopa standardit, hõlbustades koostalitlusvõimelist arvete vahetamist Peppoli võrgustikus rahvusvahelisel tasandil. Teised riigid ja piirkonnad kasutavad PINTi võrdlusalusena, kohandades seda vastavalt oma konkreetsetele vajadustele. ELi partnerriikidega tehtav koostöö E-arveldamise valdkonnas annab võimaluse maksimeerida ELi ettevõtjate juba tehtud investeeringuid ja juurutamistegevust ning minimeerida kaubanduskulusid, parandades e-arveldamise koostalitlusvõimet piirkondade vahel.

E-arveldamise tulevikku kujundavad ka kujunemisjärgus tehnoloogiad ja uuenduslikud lähenemisviisid. Et Euroopa muutuks keskkonnasäästlikumaks, võiks heitearuandlus olla täpsem, nii et heitkogused arvutatakse ja avalikustatakse e-arvetel iga kirje kohta, mis suurendaks keskkonnavalast vastutavust. E-arvete andmete põhjal eeltäidetud digitaalsed käibemaksudeklaratsioonid muudavad maksustamisega seotud nõuete täitmise ettevõtjate jaoks lihtsamaks. Tehisintellekti abil arvutatavad maksuprognosisid võimaldaksid prognoosida maksusummasid nii ettevõtjate kui ka üksikisikute puhul. Pettusevastases võitluses kasutatakse järelevalvet ja täpsuse parandamiseks tehisintellektil põhinevat semantilist analüüsi, masinõpet ja andmekäitlust, milles võetakse aluseks struktureeritud e-arved. Reaalajamajanduse eesmärk on võimaldada reaalajas teabevahetust. Selleks võiks kõige täpsema äritehinguid käsitleva andmestikuna kasutada e-arvete andmeid, mis vähendaks halduskoormust. Plokiahelal põhinev arvete rahastamine, mille puhul iga arve jaoks luuakse

¹⁵ https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/value-added-tax-vat/vat-digital-age_et

¹⁶ PINT on mudel, millega rakendatakse Euroopas kasutatavat arveldamise koostalitlusvõime tehnilist kirjeldust (Peppol BIS billing). Selles kirjeldatakse arve ja kreditarve sõnumite kasutamist Peppolis ning see hõlbustab tõhusat rakendamist ja laialdasemat elektroonilist koostööd; <https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/>.

kordumatu digitaalne sõrmejalg, aitab vähendada arvete piiriülese topeltrahastamise riski. Lõpptulemusena kujundavad need uuendused e-arveldamise ümber, ning ELil koos liikmesriikidega tuleb keskenduda ühisele eesmärgile luua ELis nende uuenduste arenguks kõige soodsamad tingimused.

E-ARVELDAMISE DIREKTIIVI RAKENDAMISE ANALÜÜSI PEAMISED JÄRELDUSED

Käesolevas aruandes vaadatakse direktiivi artikli 12 kohaselt läbi direktiivi mõju siseturule ja uuritakse e-arveldamise kasutuselevõttu Euroopas, lähtudes 2023. aastal tehtud hindamise tulemustest. Tulemuslikkuse ja mõju hindamiseks keskenduti analüüsis direktiivi rakendamisele ja saavutustele aastatel 2014–2022, vaadeldes lähemalt ajavahemikku pärast seda, kui direktiiv oli 2019. aasta aprillis üle võetud keskvalitsuse tasandi hankijate puhul, võttes arvesse, et keskvalitsusest madalama tasandi asutuste puhul oli rakendamise lõpptähtaeg 2020. aasta aprill.

Tähelepanekud ja järeldused põhinevad 2023. aastal enne aruande esitamist komisjoni poolt läbi viidud hindamise tulemustel. Kooskõlas parema õigusloome põhimõtetega uuriti hindamisel direktiivi toimimist viie hindamiskriteeriumi alusel: asjakohasus, tulemuslikkus, tõhusus, sidusus ja Euroopa lisaväärtus. Seejuures vaadeldi e-arveldamise siseturuga seotud probleeme, direktiivi mõju siseturule, e-arveldamise kasutuselevõttule ning peamistele sidusrühmade kategooriatele, direktiivi lisaväärtust ja ELi e-arveldamise poliitika sidusust ELi muude poliitikavaldkondadega.

Siseturuga seotud probleemid: enne ja nüüd

Direktiiv on endiselt asjakohane, kuna probleemid, mis ajendasid direktiivi 2014. aastal vastu võtmata, püsivad ja tekitavad ikka veel takistusi siseturu toimimisele. Lisaks on pärast direktiivi vastuvõtmist esile kerkinud uusi väljakutseid ja arengusuundumusi, nii et 27 liikmesriigist 18 liikmesriigi ametiasutused jagavad arvamust, et direktiiv on jätkuvalt asjakohane¹⁷.

2014. aastal kindlaks tehtud probleemid ei ole oma aktuaalsust kaotanud; need on seotud e-arveldamise kasutuselevõtu tasemega Euroopas ja e-arveldamiseks kasutatavate IT-süsteemide koostalitlusvõimega. Mis puudutab riigihangete puhul e-arveldamise kasutuselevõttu, siis kuigi e-arvete vastuvõtmise võimalused on kõikjal teataval määral olemas, täheldatakse märkimisväärt kasutuselevõttu esiteks nendes riikides, kus tarnijatele on pandud kohustus esitada riigiasutustele ainult e-arveid, ja teiseks digitaalselt arenenud liikmesriikides. Need 17 liikmesriiki, kes kehtestasid tarnijatele selle kohustuse kas täielikult (13 liikmesriiki) või osaliselt (neli liikmesriiki), teatasid, et riigihangete puhul on e-arveldamine kas 100 % ulatuses kasutusele võetud või et see eesmärk saavutatakse eeldatavalt aasta lõpuks või 2024. aastal. Seevastu teistes liikmesriikides kipub kasutuselevõtu tase olema madal, välja arvatud digitaalselt arenenud riikides, nagu Eesti, Soome ja Rootsi. Neis riikides on e-arveldamiseks olemas eesrindlikud õigusnormid ja suutlikkus, mistõttu kasutuselevõtu tase on kõrgem. Kasutuselevõtu tase on enamasti kõrge ka siis, kui avaliku sektori asutustel on praktikas lubatud hangete korraldamisel nõuda e-arveldamist, ehkki seda nõuet ei ole seadusega ette nähtud.

Esiletõstmist väärib asjaolu, et e-arveldamise kasutuselevõtmine ei pruugi tähendada e-

¹⁷ Hindamise ettevalmistamiseks tehtud uuringu käigus riikide ametiasutuste seas läbi viidud küsitluse tulemused, vt SWD(2024)39.

arveldamise Euroopa standardi kasutuselevõttu. Mõned liikmesriigid on taganud riigihangete puhul e-arveldamise nii, et on kehtestanud tarnijatele vastava kohustuse, nõudmata samal ajal Euroopa standardi kasutamist. Sellest tulenevalt on Euroopa standardi kasutuselevõtu tase madalam, kuna selle aluseks on tarnijate vabatahtlik valik. Liikmesriikides, kus e-arveldamise süsteemid olid olemas juba enne Euroopa standardi vastuvõtmist, kasutatakse enamasti riiklikku standardit.

E-arveldamise siseturu konsolideerimiseks oleks siiski kasulik maksimeerida e-arveldamise Euroopa standardi kasutamist, et vähendada ettevõtjate halduskoormust. Ühtse e-arveldamise standardi kasutuselevõtmine kõigis liikmesriikides tõhustaks arveldamisprotsesse ja -korda Euroopas, muutes arveldamise haldusasutuste ja nende äripartnerite jaoks lihtsamaks. Seda lihtsustamist toetab veelgi ühtse käibemaksuaruandluse standardi rakendamine, nagu on ette nähtud algatusega „Käibemaks digiajastul“. E-arveldamise siseturu konsolideerimise hõlbustamise kõrval aitab e-arveldamise Euroopa standardi kasutamine lõppkokkuvõttes vähendada ka ettevõtjate piiriüleste tehingutega seotud kulusid.

Teiseks on jätkuvalt aktuaalne koostalitlusvõime probleem, kuna direktiivis ei käsitletud kõiki Euroopa koostalitlusvõime raamistikus määratletud nelja koostalitlusvõime tasandit, sealhulgas edastamist ja juhtimist. Kui koostalitlusvõimet semantilisel ja süntaktilisel tasandil peeti juba 2014. aastal probleemiks, mis vajab ELi poliitika kaudu lahendamist, ning selle jaoks töötati 2017. aastal välja e-arveldamise Euroopa standard, on edastamisest kujunenud e-arveldamise üks põhiprobleeme. Koos Euroopa standardiga andis CEN edastamise kohta välja ainult soovitusel, mille järgimine direktiivi põhjenduste kohaselt ei ole kohustuslik. See olukord võib siiski muutuda ELi e-arveldamise poliitika edasiarendamisega, mida tehakse vastavalt paketi „Käibemaks digiajastul“ sisalduvatele seadusandlikele ettepanekutele.

Mis puudutab koostalitlusvõimet ettevõtjatevaheliste arvelduste puhul, siis praegu on ettevõtjad ja eelkõige väikeettevõtjad sunnitud kasutama oma suurklientide e-arveldamise võrke. Tegemist on suletud võrkudega, mis ei ole omavahel koostalitlusvõimelised. Sellel on negatiivsed tagajärjed väikeettevõtjatele, kes ei saa kasutada ühte kindlat e-arveldamise teenuste pakkujat, et vahetada arveid kaubanduspartneritega oma riigis, veel vähem aga ELi tasandil. Kui pooled lepivad kokku ühistes edastusmeetodites ja -protokollides (või kui need on seadusega ette nähtud), on see probleem kergesti lahendatav. Kui riigi tasandil on lisaks paika pandud ettevõtjate ja avaliku sektori vahelise arveldamise platvorm, tähendab see, et avalikule sektorile e-arvete edastamiseks peavad ettevõtjad kasutama veel mingit muud süsteemi.

Teenuste ja lahenduste pakkujatele on ühtse standardi ehk e-arveldamise Euroopa standardi alusel üleeuroopaliste e-arveldamise teenuste osutamine loonud võimaluse jõuda kogu ELi hõlmava kliendibaasini. Kui aga nende suhtes kohaldatakse riigipõhiseid nõudeid, nagu KMKR numbri registreerimine, või rangeid sertifitseerimissüsteeme, mis tekitavad suuri investeerimiskulusid, väheneb neist teenustest saadav kasu. See probleem esineb Kreekas ja Prantsusmaal¹⁸. Lisaks kavatseb üha rohkem liikmesriike võtta e-arveldamise teenuste ja lahenduste puhul kasutusele riiklikud sertifitseerimissüsteemid, mis loovad siseturule sisenemisele uusi tõkkeid. Samal ajal pärsib piiriülest e-arveldamist ka mõnes liikmesriigis nõutav e-allkirjade kasutamine e-arvete autentsuse ja tervikluse tagamiseks. Nagu tõestavad süsteemid, kus seda autentimismeetodit ei kasutata, ei ole selline nõue praktikas vajalik.

¹⁸ SWD(2024) 39.

Pärast direktiivi vastuvõtmist on toimunud uusi arenguid. Eelkõige tuleb märkida, et vastavalt paketi „Käibemaks digiajastul“ sisalduvatele seadusandlikele ettepanekutele, kui need vastu võetakse, muutub e-arveldamine alates 2028. aasta jaanuarist arvete väljastamise standardmeetodiks. See tähendab, et e-arveid tuleb väljastada, edastada ja vastu võtta struktureeritud elektroonilises vormingus, mis võimaldab nende automaatset elektroonilist töötlemist. Liikmesriikidel oleks võimalus näha ette e-arveldamine ilma erandeid taotlemata. Lisaks aktsepteeritaks kõigis liikmesriikides laialdaselt e-arveldamise Euroopa standardit, mis võimaldab ettevõtjatevaheliste tehingute puhul e-arvete sujuvat edastamist kas otse tehinguosaliste vahel või maksuhaldurite loodud avalike portaalide kaudu.

Lisaks valmistab mitu liikmesriiki praegu ette uusi õigusnorme, et muuta ettevõtjatevaheliste tehingute puhul e-arveldamine kohustuslikuks, tuginedes käibemaksudirektiivi artikli 395 kohaselt käibemaksudirektiivist tehtavale erandile. Mõnikord võib kõnealuse poliitika kohaldamisala laieneda ka ettevõtjate ja tarbijate vahelistele tehingutele. Sellega seoses tuleks märkida, et CENis on käimas standardimistöö: CEN TC434 töötab praegu välja e-kviitungite kirjeldusi. Ettevõtjate ja avaliku sektori, ettevõtjate ja tarbijate ning ettevõtjatevahelise e-arveldamise seadistuste ja süsteemide ühtlustamine väldiks liigset tehnilist keerukust ja õiguskindlusetust, mis tuleb ettevõtjatele kasuks nii oma riigis tehingute tegemisel kui ka piiriüleises kaubanduses ELis.

Hindamise raames peetud konsultatsioonide käigus kerkis ühe probleemina esile ka andmeturbe ja privaatsuse küsimus. Selle küsimuse lahendamiseks lisatakse teenuste ja lahenduste pakkuja lepingutesse tavaliselt klausel, millega nõutakse kliendiandmete kaitsmist ja keelatakse nende andmete kasutamine muuks otstarbeks kui see, mis on sõnaselgelt vajalik ja milles on kokku lepitud. Sellist klauslit ei kasutata siiski süstemaatiliselt.

Kokkuvõttes võib öelda, et 2014. aastal kindlaks tehtud ja seni püsivate probleemide lahendamiseks on direktiiv jätkuvalt asjakohane. E-arveldamise valdkonnas hiljuti ilmnenud arengusuundumuste tõttu on aga tekkinud uued väljakutsed, millega tuleb tegeleda, pidades silmas e-arveldamist käsitlevate eeskirjade suuremat tõhusust ja ühtlustamist ELis.

Direktiivi mõju siseturule, e-arveldamise kasutuselevõtule ja sidusrühmadele

Direktiivi rakendamine ja e-arveldamise Euroopa standardi vastuvõtmine on märkimisväärselt kaasa aidanud e-arveldamise kasutuselevõtule, ühtlustamisele ja koostalitlusvõimele Euroopas, nagu selgitatakse allpool. Direktiiv on seatud eesmärkide saavutamisel siiski olnud vaid osaliselt mõjus. Direktiivi kaks otsest eesmärki on i) liikmesriikide erinevatest õigusnormidest ja standarditest tulenevate turu- ja kaubandustõkete kõrvaldamine ning ii) koostalitlusvõime tagamine. Nende kahe eesmärgi saavutamisel oli kesksel kohal e-arveldamise Euroopa standardi vastuvõtmine.

Mis puudutab esimest eesmärki, siis teataval määral saavutati e-arveldamise eeskirjade ja standardite ühtlustamine Euroopas CENi väljatöötatud ja komisjoni poolt 2017. aasta oktoobris heaks kiidetud¹⁹ e-arveldamise Euroopa standardi kehtestamisega ning riigihangete siseturu jaoks tingimuste loomisega. E-arveldamise Euroopa standard hõlmab kahte koostalitlusvõime tasandit – semantilist ja süntaksi tasandit, mis toodi 2014. aastal ELi-sisest

¹⁹ Komisjoni 16. oktoobri 2017. aasta rakendusotsus (EL) 2017/1870, milles käsitletakse e-arveldamise Euroopa standardile osutava viite ja asjaomaste süntaksite loetelu avaldamist kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2014/55/EL (EMPs kohaldatav tekst) (C/2017/6835, ELT L 266, 17.10.2017, lk 19–21).

koostalitlusvõimet mõjutavate probleemidena välja.

Seoses teise eesmärgiga kehtestati direktiiviga liikmesriikidele ja nende ametiasutustele kohustus, mille kohaselt tuleb ELi avalikus sektoris võtta vastu ja töödelda e-arveldamise Euroopa standardile vastavaid e-arveid, mis on väljastatud ELi riigihankedirektiivide kohaldamisalasse kuuluvate lepingute raames. Selle eesmärgi saavutamiseks ja seega koostalitlusvõime tagamiseks kohustati direktiiviga liikmesriike kas looma ettevõtjate ja avaliku sektori vahelise e-arveldamise süsteemid, lähtudes e-arveldamise Euroopa standardist, või kohandama oma olemasolevaid süsteeme, et võtta vastu sellele standardile vastavaid e-arveid. Keskvalitsuse tasandil on vastav suutlikkus olemas 25 liikmesriigis ning kaks liikmesriiki – Küpros ja Slovakkia – veel arendavad oma riiklikku kesket platvormi. Keskvalitsusest madalama tasandi puhul ei ole direktiivi rakendamist praeguses etapis võimalik täielikult kontrollida, kuna vaid vähesed liikmesriigid on loonud mehhanismi, mille abil oma riigis e-arveldamise rakendamist jälgida. Enamasti on tegemist liikmesriikidega, kes on pannud oma tarnijatele kohustuse edastada avalikule sektorile e-arved ja kellel on olemas tsentraliseeritud järelevalvevahendid, näiteks Prantsusmaa, Itaalia ja Hispaania.

Üks direktiivi oodatavast mõjust siseturule oli suurendada kogu ELis e-arveldamise ühtlustatud kasutuselevõttu. Mis puudutab e-arveldamise kasutuselevõttu üldiselt, siis Eurostati poolt enam kui kümne töötajaga ettevõtjate seas läbi viidud küsitluse tulemuste põhjal on nende ELi ettevõtjate osakaal, kes väljastavad e-arveid (üldiselt, mitte ainult avalikule sektorile), kasvanud 2013. aasta ligikaudu 10,3 %-lt 2020. aastaks 32,2 %-le. Kuigi andmete kättesaadavus ja järjepidevus oli analüüsis puudulik, sest direktiiviga ei ole liikmesriikidele kehtestatud aruandluskohustust, siis neid puuduseid aitasid korvata Eurostati andmed,²⁰ dokumentide analüüs ja sidusrühmadega peetud vestlused²¹.

Mis puudutab kasutuselevõttu riigihangete puhul, siis analüüs näitas, et ettevõtjate ja avaliku sektori vaheline e-arveldamine on suurenenud peamiselt liikmesriikides, kus tarnijatele on kehtestatud kohustus väljastada avalikule sektorile e-arveid; see näitab, et vabatahtlik kasutuselevõtmine erasektori poolt võib olla problemaatiline. Näiteks Prantsusmaal, kus vastavat kohustust rakendati järk-järgult aastatel 2017–2020, esitati 2013. aastal 34 000 e-arvet, 2022. aastal aga keskvalitsuse tasandi asutustele 4,3 miljonit ja keskvalitsusest madalama tasandi asutustele 66,74 miljonit e-arvet. Hispaanias, kus see kohustus kehtestati 2015. aastal, esitati riiklikult platvormilt saadud andmete kohaselt 2014. aastal 884 000, 2017. aastal 9,5 miljonit ja 2022. aastal 15,9 miljonit e-arvet (need andmed puudutavad ainult keskvalitsuse tasandit). E-arveldamise kohustuslikuks muutmine, st tarnijate kohustus saata ettevõtja ja avaliku sektori vaheliste tehingute korral oma riigi ametiasutustele ainult e-arveid, on avaldanud mõju e-arveldamise üldise (sh ettevõtjate vahel) kasutuselevõtu määrale: Eurostati andmed näitavad, et e-arveldamist kasutavate ettevõtjate arvu märkimisväärne kasv Itaalias, Sloveenias ja Hispaanias on korrelatsioonis ajaga, mil neis riikides jõustus vastav kohustus (2014. ja 2015. aastal, mida kajastavad Eurostati 2016. aasta andmed).

E-arvete saatmise kohustuse (kas ettevõtjate ja avaliku sektori vaheliste tehingute või ettevõtjatevaheliste tehingute korral) puudumisel on kasutuselevõtt kasvanud aeglaselt. VKEsid hõlmanud sihtkonsultatsioon näitas, et kõige tõhusam meede, mille abil suurendada e-arveldamise kasutuselevõttu ettevõtjate seas, kes juba kasutavad ettevõtte ressursiplaneerimise lahendusi ja raamatupidamistarkvara, on tagada, et need lahendused

²⁰ Käesolevas jaos esitatud andmed põhinevad järgmistel Eurostati andmestikel: [ISOC_EB_IC3](#).

²¹ SWD(2024) 39.

hõlmaksid ka e-arveldamise funktsioone. See tähendab, et neil on võimalik oma olemasolevast süsteemist e-arveid kohe saata ja vastu võtta, ilma et andmeid oleks vaja käsitsi sisestada, st see tagaks automatiseerimise. VKEd soovitasid seda juba direktiivi mõju hindamisel 2013. aastal,²² mis näitab, et tegemist on VKEde poolt e-arveldamise kasutuselevõtmist mõjutava olulise teguriga. Selle poliitika kasuks otsustas näiteks Taani oma hiljutise raamatupidamise seadusega²³.

Direktiivi aluseks olevad eesmärgid, mis on toodud välja selle põhjendustes ja 2013. aasta mõjuhinnaangus, on osaliselt saavutatud. Direktiivi eesmärk oli edendada siseturgu, suurendades koostalitlusvõimet, parandades õiguskindlust ning vähendades õiguslikku keerukust ja ettevõtjate kulusid. Seda täiendas rakenduslik eesmärk: luua tingimused riigihangetega seotud e-arveldamise tehniliste lahenduste tekkeks, et tagada koostalitlusvõime.

Direktiivis keskenduti peamiselt probleemidele, mis on seotud koostalitlusvõime semantilise ja süntaksi tasandiga, kuid selles ei käsitletud kõiki nelja koostalitlusvõime tasandit, sealhulgas edastamist ja juhtimist. Koostalitlusvõime semantilise ja süntaksi mõõtmega seotud küsimused said sisuliselt lahenduse e-arveldamise Euroopa standardi väljatöötamisega. Seda kinnitab asjaolu, et alates Euroopa standardi avaldamisest 2017. aasta oktoobris on direktiiv edendanud siseturgu, hoides ära uute riigisiseste e-arveldamise vormingute kehtestamist avalikus sektoris (ettevõtjate ja avaliku sektori vaheliste tehingute jaoks), vältides seega edasist killustumist. Kolm liikmesriiki – Eesti, Soome ja Rootsi – on järkjärgult asendanud oma riikliku standardi Euroopa standardiga. Teised liikmesriigid, kes nägid ette riikliku standardi kasutamise kohustuse enne e-arveldamise Euroopa standardi kasutuselevõttu, lubavad lihtsalt kasutada Euroopa standardit. Oluline on rõhutada, et kuigi direktiivis ei käsitleta edastamist ja juhtimist, on praktikas piiriülene koostalitlusvõime tagatud Peppoli tehnilistel kirjeldustel põhinevate lahenduste rakendamisega 23 liikmesriigis. Direktiiviga edendati siseturgu, suurendades õiguskindlust ja vähendades e-arveldamise tehnilist keerukust: sellega loodi selge õiguslik alus ja kehtestati e-arveldamise Euroopa standard kui ühine standard, mida peaks kasutama kogu ELi avalik sektor. Sihtküsitluses osalenud 21 liikmesriigist 14 teatasid, et sekkumisel oli positiivne mõju õiguskindluse suurendamisele ja tehnilise keerukuse vähendamisele²⁴. Ligikaudu 80 % sihtküsitluses osalenud VKEdest leidis, et e-arveldamise riigisisest õiguslikud nõuded on selged ja arusaadavad ning tulenevad peamiselt direktiivi ülevõtmisest riigisisesse õigusesse.

Direktiivi artiklis 2 sätestati õigusselguse tagamiseks e-arve määratlus, mille kohaselt e-arve on „sellises struktureeritud elektroonilises formaadis väljastatud, edastatud ja saadud arve, mis võimaldab seda automaatselt ja elektrooniliselt töödelda“. See määratlus hõlmab ainult automatiseerimiseks sobivaid struktureeritud arveid. Direktiivis on sätestatud ka e-arveldamise Euroopa standardile esitatavad nõuded, sealhulgas tehnoloogiline neutraalsus, kokkusobivus rahvusvaheliste standarditega, sobilikkus kasutamiseks ettevõtjatevaheliste äritehingute puhul ja VKEde vajaduste toetamine, kooskõla direktiivi 2006/112/EÜ²⁵ asjakohaste sätetega jne.

²² Komisjoni talituste töödokument: mõjuhinnaang, mis on lisatud dokumendile „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb e-arveldamist riigihangete puhul“ (SWD(2013) 222 final, 26. juuni 2013); <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0222:FIN:EN:PDF>.

²³ Taani raamatupidamise seaduse eelnõu (danishbusinessauthority.dk)

Taani parlament võttis raamatupidamise seaduse vastu 19. mail 2022 ja algselt pidi see jõustuma 1. juulil 2022. Seadus kohustab igas suuruses ettevõtjaid väljastama, vastu võtma, töötleva ja arhiveerima arveid elektrooniliselt.

²⁴ SWD(2024) 39.

²⁵ Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiiv 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT L 347, 11.12.2006).

Käsitledes Euroopa standardi kaudu koostalitlusvõimet semantilisel ja süntaksi tasandil, aitas direktiiv tehnilist keerukust veelgi vähendada. See kehtib eelkõige riigihangete valdkonna kohta, kus tarnijatel on võimalus kasutada e-arveldamiseks sama standardit kõigi ELi riigihankealaste õigusaktide kohaldamisalasse kuuluvate hankemenetluste puhul nii oma riigis kui ka kõigis teistes ELi liikmesriikides.

Suurem osa (66 %) käesoleva hindamise eesmärgil sidusrühmadega peetud sihtkonsultatsioonis osalenud VKEdest leidis, et e-arveldamise Euroopa standard lihtsustab oluliselt liidusisest kaubandust. Soomes tasakaalustab tehnilist keerukust suurem automatiseerimine ja andmete kõrgem kvaliteet, mis tuleneb Euroopa e-arveldamise standardi kasutamisest, millega asendati riigisisene e-arveldamise vorming. Mis puudutab aga tehnilist keerukust, siis 41 % küsitletud VKEdest koges e-arveldamise kasutamisel endiselt tehnilisi raskusi, ent ülejäänud kinnitasid, et neil raskusi ei ole. Välja toodud raskused on muu hulgas järgmised: mitme e-arveldamise vormingu toetamine, auditeerimise eesmärgil arhiveerimine, integreerimine teenuseosutajatega, andmeturbe ja privaatsuse tagamine, koostalitlusvõime kaubanduspartneritega, taristu ja ühenduvus.

Direktiivis keskenduti koostalitlusvõime probleemide lahendamisele ja tingimuste loomisele Euroopa standardiga kooskõlas oleva e-arveldamise laialdaseks kasutamiseks, kuid ei nõutud selle standardi kasutamist tarnijate poolt. Liikmesriikides, kus ettevõtjate ja avaliku sektori vaheliste tehingute puhul on nõutav riiklik standard, kuid ettevõtjatevaheliste tehingute korral kasutatakse muid vorminguid, tuleb ettevõtjatel seega kasutada mitut e-arveldamise vormingut. Avalik sektor tegutseb sisuliselt suurostjana, kes kehtestab tarnijatele oma nõuded.

Ettevõtjate tegevuskulude vähendamise alaeesmärgi puhul jõuti hindamisel järeldusele, et see sõltub peamiselt e-arveldamise kasutuselevõtust ja selle ulatuslikust kasutamisest, mis hõlmab kahte mõõdet: esiteks sõltub kulude vähenemine e-arveldamise teenuste hindadest ja teiseks võrguefektist, st võimalusest kasutada neid teenuseid kõigi äripartnerite ja paljude muude e-arveldamise rakenduste puhul. Ühelt poolt tuleb ettevõtjatel üldjuhul osta e-arveldamise teenuseid või soetada tarkvara ning e-arveldamise teenuste hinnad on endiselt suhteliselt kõrged. VKEdele suunatud konsultatsiooni tulemused näitavad, et hinnad e-arve tehingu kohta ulatuvad 0,05 eurost (kui paketi osaks oli 2 500 euro suurune sisseseadmistasu) 0,30 euronini (kui paketi osaks oli 550 euro suurune aastatasu). Tuleb siiski märkida, et VKEde puhul rakendatavad hinnastamismudelid on märkimisväärselt erinevad, eriti siis, kui arveldamise mahud on väga väikesed – mõnel erandlikul juhul võib e-arve hind ulatuda kümne euronini. Ettevõtjate tegevuskulud sõltuvad kulutõhusate lahenduste ja teenuste kättesaadavusest. Neid mõjutab elektrooniliselt arveldatavate tehingute arv, toetatavad vormingud, edastusprotokollid ning nende riikide arv, kus ettevõtjad tegutsevad, sest iga liikmesriigi puhul, kus on kindlaks määratud konkreetsed vormingud ja nõuded, on vajalik spetsialiseeritud tugi.

Teisest küljest näitas VKEde seas korraldatud küsitlus, et isegi kui ettevõtja soetab vastava tarkvara/teenuse, tasub investering ennast täielikult ära siis, kui tal on võimalik saada kasu võrguefektist ja kasutada e-arveldamist kõigi oma äripartnerite puhul, mis ei ole aga veel kaugeltki nii. Lisaks märkisid ettevõtted, et nad saaksid maksimaalset kasu, ka aruandluskohustuste lihtsustamise või tõhustamise mõttes, kui neil oleks võimalik kasutada e-arveldamist ka muude rakenduste jaoks, nagu paketti „Käibemaks digiajastul“ kuuluvate seadusandlike ettepanekute kohane käibemaksuaruandlus, või seoses halduskohustuste täitmisega, nagu tollideklaratsioonide esitamine või kestlikkusaruandlus, ning seoses integreerimisega muudesse protsessidesse, nagu elektrooniliste tellimuste ja saatekirjade edastamine.

E-arveldamise massiline kasutuselevõtt võimaldaks vähendada e-arveldamise teenuste tasusid, luues konkurentsi arvukate teenuste ja lahenduste pakkujate vahel igas liikmesriigis ning maksimeerides kasu, mis tuleneb e-arveldamise kasutamisest standardmeetodina ja täiendavate rakenduste jaoks.

Mis puudutab rakenduslikku eesmärki luua tingimused riigihangetega seotud e-arveldamise tehniliste lahenduste tekkeks, siis see saavutati kahel viisil. Esiteks loodi direktiiviga need tingimused vahetult, pannes kohustuse avaliku sektori asutustele, kes on loonud uued süsteemid või kohandanud olemasolevaid süsteeme Euroopa standardi rakendamiseks, tagades seeläbi koostalitlusvõimelise e-arveldamise suutlikkuse. Vaatamata direktiivi positiivsele mõjule on veel küsimusi, mis vajavad lahendamist. Euroopa standardi erinev rakendamine riikide e-arveldamise platvormidel on põhjustanud ühilduvusprobleeme, mida süvendab koostalitlusvõime puudumine edastamise tasandil. Teatavates liikmesriikides on endiselt suureks probleemiks asjaolu, et valitsus on näinud e-arveldamiseks ette enam kui ühe riigisisese platvormi (üks platvorm ettevõtjate ja avaliku sektori vaheliste tehingute jaoks ning teine ettevõtjatevaheliste tehingute jaoks). Kuna menetlused ja nõuded on ELi liikmesriikides erinevad ning liikmesriikidele ei ole kehtestatud järelevalvekohustust, on ELi tasandil keeruline jälgida tehnilist arengut ja e-arveldamise kasutuselevõttu.

Teiseks hõlbustas ja hoogustas direktiivi vastuvõtmine Peppoli tehnilise koostalitlusvõimelise lahenduse ja võrgustiku kasutamist e-arveldamiseks ELi liikmesriikide vahel. Peppolit, sealhulgas ühtseid kirjeldusi, õiguslikke kokkuleppeid ja juhtimismudelit, kasutatakse 23 liikmesriigis.

Kui vaadelda direktiivi mõju sidusrühmadele, siis ilmneb, et sidusrühmade eri kategooriatel tekkisid eri liiki kulud; riikide ametiasutusi ning ettevõtjaid – sealhulgas teenuste ja lahenduste pakkujaid, VKEsid ja suurettevõtteid – käsitleti eraldi. Järelduste usaldusväärsust mõjutab siiski kättesaadavate andmete vähesus. Direktiivi tõhususe analüüs tõi esile mitu kitsaskohta, mis on seotud andmete vähesega kättesaadavusega. Kuna liikmesriikidel ei ole kohustust e-arveldamise tehingutest aru anda, esitasid üksikasjalikku teavet vaid mõned riikide ametiasutused, ja piiriüleste tehingute kohta saadi teavet veelgi vähem. Seega tugineb hindamine peamiselt sidusrühmade esitatud andmetele ja riikide ametiasutuste portaalides avaldatud andmetele.

Mis puudutab tõhusust avaliku sektori asutuste puhul, siis kulude ja tulude analüüs näitab, et olukord on liikmesriigiti väga erinev. Kasutegurid hõlmavad tegevusalast tõhusust, suuremat läbipaistvust ja keskkonnakasut. Peamiseks mootoriks peetakse protsessi automatiseerimist, millele järgnevad ühtse standardi kasutamine, kiirem töötlemine ja lihtsus.

Kulud, mis on seotud direktiivi kohase avaliku sektori hankijate kohustusega võtta vastu ja töödelda Euroopa standardile vastavaid e-arveid, sõltuvad suuresti avaliku sektori IT-küpsusest: mida suurem on digitaalne küpsus, seda väiksemad on kulud, nagu selgus sihtkonsultatsioonist riikide ametiasutustega. Konkreetselt Euroopa standardi rakendamisega seotud kulud varieeruvad sõltuvalt riikliku standardi või tehnilise kirjelduse olemasolust ja nõudest tagada koostalitlusvõime e-arveldamise Euroopa standardiga, kuid suurimad kulud on seotud e-arveldamise riikliku taristu loomise ja hooldamisega.

Direktiivist tulenevate kohustuste täitmiseks pidid mõned liikmesriigid looma uue süsteemi, teatavatel juhtudel riikliku kesksüsteemi, et tagada riigihangete puhul e-arveldamine ja keskvalitsuse riigihangete täielik kaetus e-arveldamisega. Samal ajal arendasid nad oma süsteeme, et need toetaksid Euroopa standardit. Teised liikmesriigid, kelle IT-küpsusaste oli

kõrgem või kellel oli e-arveldamise süsteem juba olemas, pidid oma süsteemi/süsteeme muutma, et nende kaudu oleks võimalik aktsepteerida Euroopa standardile vastavaid e-arveid. Seda tehti kas keskvalitsuse tasandi süsteemis või detsentraliseeritud süsteemides; kõiki riigihangetega seotud e-arveldamise lahendusi tuli kohandada.

Euroopa standardiga vastavusse viimise kulud varieerusid sõltuvalt sellest, kas riiklik standard oli juba olemas või mitte, kuna seda standardit oli vaja kohandada, et see vastaks Euroopa standardile. Üheksal liikmesriigil tekkis kulusid sellega, et tagada oma olemasolevate riigisiseste vormingute vastavus Euroopa standardile, ning kolm liikmesriiki (Rootsi, Soome ja Eesti) otsustasid oma senised vormingud täielikult asendada Euroopa standardiga. Euroopa standardile vastavuse tagamisega seotud kulud on liikmesriigiti erinevad, ulatudes 250 000 eurost Soomes ligikaudu 1,5 miljoni euron Poolas ja 2,5 miljoni euron Itaalias (kõikidel juhtudel rahastati neid teatavas ulatuses Euroopa ühendamise rahastu telekommunikatsiooniprogrammi e-arveldamise projektide kaudu).

Nagu eespool mainitud, on kõige suuremad kulud seotud riikliku e-arveldamise taristu rajamise ja hooldamisega, hõlmates peamiselt tarkvara- ja riistvarakulusid, katsetamiskulusid, koolituskulusid ja halduskulusid, sealhulgas õigusanalüüsi ja lahenduse analüüsi kulusid, reklaamikulusid, kasutusjuhendite koostamise kulusid, kasutajatoe-, andmeturbe-, auditeerimis- jms kulusid.

Osaliselt oli liikmesriikidel võimalik oma kulusid katta Euroopa ühendamise rahastu abil, ELi hallatavate toetuste mehhanismi kaudu. Euroopa ühendamise rahastu telekommunikatsiooniprogrammi (2015–2020) raames eraldati 24 liikmesriigile enam kui 40 projekti jaoks 28,9 miljonit eurot. Nende projektidega toetati kesksüsteemi loomist või Euroopa standardiga kohandamist.

Mis puudutab tõhusust ettevõtjate jaoks, siis VKEdele suunatud konsultatsiooni tulemuste kohaselt varieeruvad kulud sõltuvalt ettevõtja valitud e-arveldamise teenuste paketi ja käsitletavate e-arvete hulgast: 97 % küsitletud VKEdest on ostnud e-arveldamise paketi, mille eest tuleb maksta iga-aastast fikseeritud tasu, samas kui 3 % VKEdest ostis e-arveldamise paketi, mille eest tuleb maksta nii põhitasu kui ka tehingumahust sõltuvat muutuvtasu. Mida väiksem on arvete arv, seda suuremad on ettevõtjate kulud.

Enamikus analüüsitud liikmesriikides on VKEdele kättesaadavad tasuta paketid, mis sisaldavad elementaarseid e-arveldamise funktsioone. Üheksas liikmesriigis on olemas tasuta kesksüsteem, mis võimaldab e-arveid otse avaliku sektori asutustele saata.

Sihtkonsultatsioonis osalenud Euroopa Käsitöoettevõtjate ning Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Keskliidu sõnul on VKEdel siiski raskusi, mis tulenevad nende väiksusest ja asjakohase oskusteabe puudumisest. Seepärast leiab see sidusrühm, et e-arveldamise kohustus tuleks kehtestada järk-järgult, et võimaldada selle kohustuse täitmist parimates tingimustes. Kuna e-arveldamine on VKEde jaoks üsna kulukas, vajavad nad aega oma raamatupidamissüsteemi kohandamiseks.

Direktiivi hindamise raames sidusrühmadega peetud sihtkonsultatsioonis osalenud hargmaised ettevõtjad teatasid, et ELi eri liikmesriikides e-arveldamise kasutuselevõtu kulud on märkimisväärselt suured nii ettevõtjate ja avaliku sektori vahelise kui ka ettevõtjatevahelise arveldamise puhul. Need kulud on seotud vajadusega kasutada konkreetsete riigisiseste nõuete täitmiseks eri teenuseosutajaid. Korduvkulud on väga erinevad.

Arveldamise automatiseerimisest saadav kvantitatiivne kasu on hinnanguliselt 5,28 eurot iga väljastatud e-arve kohta ja 8,4 eurot iga saadud e-arve kohta, kui võtta aluseks tööjõukulu, mis on 46 eurot tunnis²⁶. Kui automatiseerida kogu tsükkel tellimusest makseni (tellimus, veodokumendid, arved ja makseteatised), oleks kokkuhoid veelgi suurem. Nende protsesside automatiseerimine võimaldab järjepidevat elektroonilist dokumendivahetust ja automatiseeritud kooskõlastavat võrdlemist, mille tulemusena saaks hoida kokku hinnanguliselt 25–65 eurot ostutsükli kohta²⁷.

Sidusus ELi muude poliitikavaldkondadega ja Euroopa lisaväärtus

Selleks et toetada e-arveldamisel digitaalse ühtse turu loomist, pidi direktiiv olema kooskõlas kõigi teiste ELi poliitikavaldkondadega, ennekõike digiteerimisele suunatud poliitikaga. Direktiivi sidusust on hinnatud kahel peamisel tasandil, käsitledes sisemist ja välist sidusust. Sisemise sidususe puhul uuriti, kuidas ELi sekkumise eri komponendid ühiselt toimivad, ja välise sidususe puhul analüüsiti direktiivi kooskõla mõningate ELi poliitikaalgatustega, nii seadusandlike algatustega kui ka mitteseadusandlike algatustega: 2014. aasta riigihankedirektiividega,²⁸ hilinenud maksmise direktiiviga²⁹ ja 2023. aasta ettepanekuga võtta vastu määrus, millega kehtiv hilinenud maksmise direktiiv kehtetuks tunnistatakse,³⁰ 2022. aasta paketti „Käibemaks digiajastul“ kuuluvate seadusandlike ettepanekutega, Euroopa koostalitlusvõime raamistikuga,³¹ Euroopa ühendamise rahastu e-arveldamise ja e-edastamise komponendiga³² ning komisjoni poliitilise tööga e-arveldamise ülemaailmse mõõtme ja ELi mudeli edendamise valdkonnas.

Mis puudutab sisemist sidusust, siis direktiiv on kooskõlas pärast direktiivi vastuvõtmist tehtud tööga e-arveldamise Euroopa standardi kehtestamiseks, kuna kõik direktiivi nõuded on täidetud. Esiteks nähti direktiivis ette e-arve põhielementide semantilist andmemudelit käsitleva Euroopa standardi loomine ja sätestati kohustuslike elementide loetelu. Teiseks nõuti piiratud hulga süntaksite kindlaksmääramist, ning CEN määraski kindlaks ainult kaks süntaksit, mis avaldati 2017. aastal koos standardiga. Lisaks koostati koos Euroopa standardiga mittesiduvad suunised e-arvete edastamise kohta, et tagada edasine koostalitlusvõime. Need nõuded võeti edukalt üle CENi avaldatud dokumentidesse, mis kinnitab sidusust õiguslike eesmärkide ja standardi väljatöötamise vahel. Lisaks on tagatud kooskõla standardimistööga, mida CEN TC434 teeb seoses e-kviitungiga. Mis puudutab e-arveldamise Euroopa sidusrühmade foorumi (EMSFEI) loomist ja tööd eesmärgiga toetada ELi poliitilist tööd e-arveldamise valdkonnas, siis kõik EMSFEI poolt aastatel 2014–2020 avaldatud dokumendid täiendasid ja toetasid Euroopa standardi rakendamist, käsitledes

²⁶ Euroopa Komisjon, siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEd peadirektoraat, Ciciriello, C., Gray, E. „Preparatory study on the effects of the Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2873/27631>

²⁷ <https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/polimi-da-fattura-elettronica-risparmi-per-3-miliardi/>

²⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiiv 2009/81/EÜ, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta (EMP kohaldatav tekst).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihanket ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ.

²⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta direktiiv 2011/7/EL hilinenud maksmisega võitlemise kohta äritehingute puhul (uuesti sõnastatud) (ELT L 48, 23.2.2011, lk 1–10).

³⁰ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus äritehingutes esinevate hilinenud maksete tõkestamise kohta; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0533\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0533(01)).

³¹ https://ec.europa.eu/isa2/eif_en/

³² <https://joinup.ec.europa.eu/collection/digital-building-blocks/solution/edelivery/about>

võimalikke koostalitlusvõime probleeme.

Kui rääkida välisest sidususest, siis direktiiv on igati kooskõlas mitmesuguste ELi poliitikavaldkondadega, mille raames edendatakse riigihangete ja nendega seotud toimingute digitaliseerimist. Direktiiv on kooskõlas 2014. aasta riigihankedirektiividega, moodustades lahutamatu osa õigusaktide paketist, mille eesmärk on avaliku halduse digitaliseerimine ühtlustatud viisil, ning see on kooskõlas ka riigihangete standardimise eesmärkidega.

Direktiiv on kooskõlas komisjoni 2022. aasta seadusandlike ettepanekute paketiga „Käibemaks digiajastul“³³ e-arveldamise rolli osas. Kavandatud paketi eesmärk on ajakohastada ELi käibemaksusüsteemi, lahendada platvormimajandusega seotud probleemid ja juurutada ühtne käibemaksukohustuslasena registreerimine, et vältida mitmekordset registreerimist ELis. Lisaks võetakse ELi piiriüleste tehingute puhul kasutusele käibemaksuaruandluse süsteem, mis põhineb e-arveldamisel ja e-arveldamise Euroopa standardil, nõudes samal ajal, et liikmesriigid, kes soovivad kehtestada riigisiseste tehingute jaoks oma käibemaksuaruandluse süsteemi, lähtuksid seejuures samuti e-arveldamisest. Ettepaneku kohaselt peaks e-arveldamine 2028. aasta jaanuariks muutuma arveldamise standardmeetodiks.

Direktiivi ja paketi „Käibemaks digiajastul“ vaheline sidusus on praeguste seadusandlike ettepanekute eelnõude puhul tagatud, kuid need ettepanekud võivad vastuvõtmise protsessi käigus muutuda. Paketti kuuluvad ettepanekud annavad võimaluse tagada ELi tasandil e-arveldamise määratluse ühtlustamise käibemaksualastes õigusaktides ja kõnealuses direktiivis. Paketi „Käibemaks digiajastul“ kohane uus e-arveldamise määratlus on kooskõlas direktiivis esitatud määratlusega. See kooskõla tagab ELi eri poliitikavaldkondade sidususe ja hõlbustab e-arveldamise algatuste sujuvat rakendamist ELis.

Lisaks keskendutakse direktiivis konkreetselt ettevõtjate ja avaliku sektori vahelisele e-arveldamisele ning see on oma praegustes põhijoontes kooskõlas paketiga „Käibemaks digiajastul“, mis on suunatud ettevõtjatevahelisele e-arveldamisele. Lõppkokkuvõttes täiendavad paketi ettepanekud e-arveldamise direktiivi, eelkõige tagades ettevõtjate ja avaliku sektori vaheliste tehingute ning ettevõtjatevaheliste tehingute puhul piiriülese e-arveldamise ühtlustamise ja koostalitlusvõime, võimaldades vähendada halduskoormust ja edendades lähenemist e-arveldamise Euroopa standardile, nagu on rõhutatud ka IKT standardimise 2023. aasta jooksvas kavas³⁴.

E-arveldamise ja direktiivi rakendamine on kooskõlas hilinevad maksimise direktiivi muudetud sätetega ja 2023. aasta ettepanekuga võtta vastu määrus, millega kehtiv hilinevad maksimise direktiiv kehtetuks tunnistatakse, kuna seeläbi muudetakse e-arvete heakskiitmine automaatseks, millega tõhustatakse maksemenetlusi ja tagatakse õigeaegsed maksed.

Mis puudutab Euroopa koostalitlusvõime raamistikku, siis e-arveldamise direktiivis käsitletakse koostalitlusvõimet nii semantiliselt kui ka süntaksi tasandil, nagu kõnealuse raamistikuga ette nähtud. Selles ei ole aga käsitletud kõiki nelja koostalitlusvõime tasandit, sealhulgas edastamise ja juhtimise tasandit, mis oleks koostalitlusvõimet veelgi soodustanud.

E-edastamise komponent töötati välja paralleelselt ja kooskõlas Euroopa ühendamise rahastu

³³ Ettepanek: NÕUKOGU DIREKTIIV, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ digiajastu käibemaksueeskirjade osas (COM(2022) 701 final, 8. detsember 2022); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN>.

³⁴ e-arveldamine (RP2023) | Joinup (europa.eu)

e-arveldamise teenuste komponendiga. Kui e-arveldamise komponendi raames pakuti vajalikke vahendeid IT-süsteemides ja -teenustes e-arveldamise Euroopa standardi nõuetekohase rakendamise hõlbustamiseks ja valideerimiseks, siis e-edastamise (eDelivery) komponent hõlmab tehnilisi kirjeldusi ja standardeid, installeeritavat tarkvara ja lisateenuseid e-arvete vahetamise eesmärgil sõlmede võrgu loomiseks ning muu turvalise digitaalse andmevahetuse korraldamiseks. Mõnes e-arveldamise lahenduses kasutati edastusmeetodina e-edastamist (eDelivery).

Direktiiviga on kooskõlas ka komisjoni töö oma rahvusvaheliste partneritega, nii ametlikel läbirääkimistel kui ka kahepoolsetes dialoogides. ELi mudel PINT (põhineb Peppolil) on kasutusele võetud mitmes kolmandas riigis, sealhulgas Austraalias, Jaapanis, Malaisias, Uus-Meremaal ja Singapuris. Mis puudutab Ameerika Ühendriike, siis ELi ja Ameerika Ühendriikide e-arveldamise raamistikud on suurel määral ühilduvad. Ameerika Ühendriikide e-arve profiilide kavandamisel lähtuti sihipäraselt Euroopa standardist, et tagada koostalitlusvõime toetamiseks hea ühilduvus ja samal ajal vastata ka Ameerika Ühendriikide ettevõtjate vajadustele. 2023. aasta juulis algas e-arveldamisega seotud reguleerimisalane dialoog Taiwani ja ELi vahel.

Direktiiv on kooskõlas ka Euroopa üldise standardimispoliitikaga, toetades e-arveldamise Euroopa standardi väljatöötamist ja ajakohastamist, mida rahastab komisjon.

Euroopa lisaväärtuse osas on ELi liikmesriigid üksmeelselt seisukohal, et direktiiv on alates selle vastuvõtmisest 2014. aastal siseturu toimimist parandanud.

Liikmesriikide ametiasutuste hinnangul seisneb ELi peamine panus piiriüleste riigihangete tõkete vähendamises, kuna piiratakse erinevate riigisiseste e-arveldamise standardite tekkimist. Direktiiviga kohustati kõiki Euroopa avaliku halduse asutusi võtma vastu ja töötleva e-arveldamise Euroopa standardile vastavaid e-arveid, mis on väljastatud ELi riigihankedirektiivide kohaldamisalasse kuuluvate lepingute alusel. See direktiivi nõue on takistanud siseturu killustumist ja lisaks edendanud e-arveldamise koostalitlusvõimet kogu ELis.

Lisaks vahetule mõjule riigihangete valdkonnas on direktiiv etendanud kesksel rollil ettevõtjatevahelise e-arveldamise lahenduste ja süsteemide edasise ühtlustamise edendamisel. ELis e-arveldamise standardite ja tavade ühise aluse loomisega on direktiiv soodustanud arengut ettevõtjatevahelises kaubanduses ja sellega seoses hakatakse ELi standardit kasutama ka paketti „Käibemaks digiajastul“ kuuluvates ettepanekutes. Selleks on kavas e-arveldamise Euroopa standardit edasi arendada, et see hõlmaks kõiki kasutusmalle ja vastaks konkreetsete sektorite vajadustele. CENi tehniline komitee TC434 vastutab selle eest, et Euroopa standard täidaks seatud eesmärgi 2024. aasta lõpuks.

Direktiiv on loonud ka rahvusvahelist lisaväärtust, edendades ülemaailmset koostalitlusvõimet. Seda kinnitab Peppoli koostalitlusvõime raamistiku kasutuselevõtmine väljaspool ELi, sealhulgas Austraalias, Jaapanis, Malaisias, Uus-Meremaal ja Singapuris, mis veelgi laiendab direktiivi positiivset mõju.

JÄRELDUSED

Direktiivi abil on tehtud märkimisväärsed edusamme, et kõrvaldada erinevatest riigisisestest e-arveldamist käsitlevatest õigusnormidest ja standarditest tulenevaid siseturu tõkkeid ja kaubandustõkkeid.

Seega on direktiiv avaldanud positiivset mõju, pidades silmas mõju piiriülesele koostalitlusvõimele ja e-arveldamise kasutuselevõttule riigihangete puhul. Direktiivi peamise oodatud mõjuna paranes koostalitlusvõime, sest kõik avaliku sektori hankijad peavad aktsepteerima e-arveldamise Euroopa standardile vastavaid e-arveid. Selle tagajärjeks oli omakorda teine oodatud mõju, nimelt e-arveldamise ulatuslikum kasutuselevõtt.

ELi sekkumine e-arveldamisse riigihangete valdkonnas toetas tehniliste nõuete ja standardite ühtlustamist ja koostalitlusvõimet, vältides siseturu edasist killustumist. Tänu e-arveldamise Euroopa standardi loomisele on saavutatud koostalitlusvõime semantilisel ja süntaksi tasandil. Direktiivi rakendamine liikmesriikides näitas siiski, et täieliku koostalitlusvõime tagamiseks tuleb kriitilise tähtsusega elemendina käsitleda koostalitlusvõimet edastamise tasandil.

Direktiivi teine oodatud mõju seisnes e-arveldamise ulatuslikumas kasutuselevõtus. Eeldati, et Euroopa standardi olemasolu ja avaliku sektori asutuste kohustus aktsepteerida standardile vastavaid e-arveid suurendavad märkimisväärselt e-arveldamise kasutuselevõttu, mis muidugi sõltub ka ettevõtjate otsustest. Riigihangete puhul saavutati (või saavutatakse) e-arveldamise 100 % kasutuselevõtt ainult nendes liikmesriikides, kus tarnijad on ettevõtjate ja avaliku sektori vahelistes tehingutes kohustatud esitama e-arveid, või digitaalselt küpsetes liikmesriikides. E-arveldamine on üldiselt suurenenud, kuid seda ei kasutata veel enamike tehingute puhul.

Üldiselt on e-arveldamise direktiiv olnud ELi tasandil väga kasulik, ehkki lahendamist vajavaid küsimusi veel on. Seetõttu on vaja teha täiendavaid jõupingutusi, et ergutada e-arveldamise kasutuselevõttu ELis ja edendada koostalitlusvõimet.