

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

Vår dato
29.9.2008

Vår referanse

Deres dato
26.6.2008

Deres referanse
2007/1623-KDB

Vår saksbehandler
Javad Mohamad Fathizadeh, Per Mognes

FORSLAG OM INNFORING AV OBLIGATORISK ELEKTRONISK FAKTURA I STATEN

Det henvises til Fornyings- og administrasjonsdepartementets høring av 26. juni 2008 vedrørende forslag om innføring av krav om elektronisk faktura ved fakturering til staten. Telenor vil komme med følgende kommentarer til høringen.

Innledning

Telenor er en stor aktør med høye fakturavolum både mot privat- og bedriftsmarkedet (både retail og wholesale). Gjennom de siste 10 årene har Telenor aktivt arbeidet med ulike løsninger der formålet har vært å kunne tilby fakturadata elektronisk. Dette er gjort både gjennom egne portalløsninger og nettbankportalene i form av eFaktura. Med over 500.000 aktive eFaktura-avtaler er Telenor den største utstederen av eFaktura i Norge.

De første elektroniske fakturaløsningene mot bedriftsmarkedet var basert på utsendelse/tilgjengeliggjøring av fakturadata parallelt med utsendelse av papirfaktura. Allerede i 2003 begynte Telenor med utveksling av elektroniske faktura i XML-format som erstattet utsendelse av papirfaktura. Siden 2003 har faktura utstedt fra Telenor Mobil til øvrige selskap i Telenor-konsernet samt en rekke andre eksterne kunder, vært basert på XML-faktura. I løpet av de siste to årene er tilsvarende løsning utviklet for de øvrige faktureringsystemene i Telenor.

Som mottaker av store mengder innkommende faktura, har Telenor også fokus på å kunne motta faktura elektronisk. Håndtering av innkommende faktura er sentralisert i Telenor og håndteres av Telenor Key Partner, TKP. For tiden mottar TKP elektroniske faktura for inntil 89 % av internfaktura under forutsetning av at selskapet er kunde av TKP og bruker Janus (Janus er Telenors fakturahåndteringssystem). Videre mottar Telenor v/TKP elektronisk faktura fra hittil fire eksterne leverandører, hvorav en fra Sverige. Det pågår arbeid for å fase inn ytterligere 20 leverandører på elektronisk faktura. Muligheten for å kunne levere elektronisk faktura anses som et fortrinn ved forhandling av avtaler.

Telenor har gjennom aktiv deltakelse i e2b-forum bidratt i standardiseringsarbeidet gjennom etablering av e2b-formatet. Telenor har i denne sammenheng bidratt til etablering av et

bransjetillegg for telekom. I tillegg har Telenor gjennom dialog med leverandører av fakturahåndteringssystemer bidratt til å øke bruken av elektronisk faktura i e2b-formatet.

Gjennom vår kundedialog i bedriftsmarkedet, registrerer vi ellers at det er økende fokus på effektivisering innen fakturahåndteringsområdet. Skanning av papirfaktura ser ut til å være utbredt hos norske bedrifter, og i enkelte tilfeller omtales innføring av slike skanningsløsninger som "innføring av elektronisk faktura".

Når det gjelder offentlig sektor, inkludert kommuner, kan det nevnes at Telenor pr. 1.9.2008 har avtale om elektronisk fakturautsendelse med 35 kommuner, en fylkeskommune og et sykehus. Vi har ellers dialog med flere enheter innen offentlig og kommunal sektor og regner med at flere av disse innen kort tid går over til elektronisk faktura.

Selv om disse aktørene benytter ulike fakturahåndteringssystemer, er fellesnevneren for samtlige at de bruker e2b-faktura med tilhørende visningssmal utarbeidet av Telenor.

Telenor er positiv til statlig initiativ mht innføring av elektronisk faktura i staten, og vi synes at dette vil være en pådriver til å øke andelen elektroniske faktura i Norge. I tillegg til de fordeler som er tatt opp i AGFA-rapporten relatert til bruk av elektronisk faktura, synes vi at det er naturlig å ta med at elektronisk faktura også vil ha en positiv virkning relatert til miljøaspektet.

Problemstillinger som det er ønsket tilbakemelding/synspunkter på

Valg av en felles statlig standard for elektronisk faktura – hvilke hensyn som bør veie tyngst, og er det forslåtte valget i tråd med høringsinstansenes ønsker mht egen utvikling og utviklingen internasjonalt?

Telenor har i løpet av de siste årene, gjennom sin deltakelse i e2b-forum, satset på nasjonalt samarbeid innen standardisering av format, e2b-formatet. For de øvrige nordiske land leveres elektronisk faktura ihht. standardformater som finnes i de aktuelle markedene (Sverige og Danmark).

For en internasjonal aktør, og spesielt en stor aktør innen de nordiske landene, vil en åpen standard som NESUBL være et egnet fellesformat for selskap som Telenor med fakturering over landegrensener. Men selv om NESUBL kan virke som en alternativ løsning på lang sikt, kan et slik standardformat ha negative sider ved seg på kort sikt. Pr i dag finnes flere aktører som har bygget kompetanse og utviklet løsninger basert på den nåværende nasjonale standarden e2b. Til tross for begrenset utbredelse, har e2b-formatet etablert seg i det norske markedet. Årsaken til den begrensede utbredelsen er mest sannsynlig helt andre faktorer enn selve formatet og kan i stor grad relateres til distribusjon og formidling.

NESUBL kontra e2b som standard format for elektronisk faktura:

Utredningen har ikke i tilstrekkelig grad belyst konsekvensene ved valg av format. Telenor velger å ta opp noen områder for å belyse forskjeller ved valg av NESUBL kontra e2b.

- NESUBL er et nytt format som krever endringer, tilpasninger og utvikling hos de leverandører som allerede tilbyr e2b. Det finnes en rekke aktører som har laget løsninger

basert på e2b-formatet. Dette vil gjelde fakturautstedere, mottakere og systemleverandører som har bygget kompetanse og utviklet løsninger basert på e2b-formatet.

- Dersom NESUBL fastsettes som standard format, er det viktig med en tilstrekkelig lang overgangsperiode (4 til 6 år). I denne overgangsperioden bør begge format aksepteres og være likestilte. Dette er spesielt viktig med tanke på de aktører som har etablert eller har planer om å etablere elektronisk faktura basert på e2b-formatet. Hvis ikke dette hensynet ivaretas, kan det føre til usikkerhet rundt valg av format. Dermed kan en risikere at videre utbredelse av elektronisk faktura "settes på vent" til NESUBL er godt etablert i markedet.
- Det er viktig at det nye NESUBL-formatet kan romme den detaljering som en papirfaktura inneholder. For e2b er dette ivaretatt ved bransjetillegg, og Telenor har vært en stor bidragsyter mht kravspesifikasjon av bransjetillegg for telekom. Hvordan bransjetillegg kan tilpasses i NESUBL må utredes av leverandørene som i dag benytter seg av slike tillegg.
- De største fakturatransaksjoner vil foregå innen Norge, og fordelene ved at standarden er internasjonal vil dermed være meget begrenset på kort sikt. NESUBL er heller ikke en veletablert løsning i øvrige nordiske land. En "etablert norsk standard" som e2b, er på kort sikt å foretrekke fremfor "et nytt internasjonalt format under etablering" og med lite utbredelse i Norge.
- Versjonshåndtering er ikke belyst i utredningen. Basert på våre erfaringer med e2b-formatet, ønsker vi å påpeke at dette er et viktig område som må ivaretas i det videre arbeidet. Erfaringsmessig viser det seg at første versjon av et format ikke dekker alle behov hos ulike aktører. Dette har vært tilfelle for bl a e2b-formatet som er blitt videreutviklet i form av nye versjoner med nye tilpasninger og forbedringer. Det er naturlig å tro at også NESUBL vil kunne være underlagt revisjoner med nye kommende versjoner. Det kan dermed ta lang tid fra staten stiller krav til formatet er etablert og "stabile" versjoner er utarbeidet av ulike leverandører.

Telenors syn på dette punkt er dermed at hensynet til at e2b i overveiende grad er en kjent og veletablert standard bør veie tyngst.

Skal den valgte standard kun gjelde for staten eller skal den gjelde for hele offentlig sektor (inkludert kommunene)? Hva er en hensiktsmessig forankring av en slik obligatorisk standard i så fall?

Den valgte standard bør kunne gjelde hele offentlig sektor inkludert kommunene. Den viktigste begrunnelsen bak dette innspillet er at det benyttes de samme leverandørene av fakturahåndteringssystemer både i offentlig sektor og ellers i næringslivet. Det finnes et begrenset antall systemleverandører i Norge innen dette området (bl a Basware, Contempus, Visma, Agresso, Kibi, Eye-share, Compello), og mange av de største systemleverandørene har allerede utviklet moduler for import for elektronisk faktura basert på e2b-formatet.

Det vil ellers virke positivt for utvikling og videre utbredelse av elektronisk faktura jo flere aktører som slutter seg til den aktuelle standarden.

Ved bruk av et fellesformat for alle aktører både innen offentlig og kommunal sektor og ellers i næringslivet, vil en unngå at det skal være behov for konvertering av data mellom ulike standarder. Eventuelle konverteringer mellom ulike formater vil medføre større kompleksitet, høyere kostnader og dermed bidra at utbredelsen av elektronisk faktura kan bli forsinket.

Er det tilstrekkelig å pålegge staten å legge til rette for mottak av elektronisk faktura for å oppnå beregnede gevinster eller må et mer forpliktende krav legges på bedrifter også?

For å kunne øke takten for bruk av elektroniske faktura, må det stilles mer forpliktende krav til både leverandører og fakturamottakere innen statlig og kommunal sektor. De siste årene har utviklingen gått i den retning at stadig flere bedrifter benytter seg av fakturahåndteringssystemer. De foretak og bedrifter som innfører skanningssystemer av papirfaktura bruker gjerne flere år før de velger å gå til mottak av elektroniske faktura. I mange tilfeller omtales overgang til skanningssystemer som "innføring av elektronisk faktura". Selv om innføring av skanningssystemer er første ledd i effektiviseringsarbeidet for fakturamottaker, gir den likevel ikke den ønskede effekt for fakturautsteder. Fakturamottaker vil heller ikke fullt ut kunne utnytte muligheten for ytterligere automatisering av fakturagodkjenningssprosessen basert på innskannede papirfaktura.

Ved å ikke stille mer forpliktende krav, kan en risikere at skanning av papirfaktura benyttes over lengre tid. Gevinstrealiseringen relatert til innføring av elektronisk faktura forskyves dermed fremover.

Er en særlov mest egnede virkemiddel for å fastsette krav til næringslivet eller bør andre virkemidler vurderes?

Ny særlov eller noe med tilsvarende evne til påvirkning, kan virke positivt med hensyn til økt utbredelse og bruk av elektronisk faktura. Likevel, i dagens markedssituasjon relatert til formidling og distribusjon, kan ny særlov med for strenge krav og tidsfrister gi negativ virkning for en rekke bedrifter i næringslivet (se vårt svar angående meldingssentraler).

Det bør ellers vurderes om det finnes andre områder i dagens lovverk som kan endres mht å likestille elektronisk faktura og eFaktura med papirfaktura. Dette er spesielt relatert til innkrevingsprosessen der opprinnelig faktura er utstedt som eFaktura. I enkelte tilfeller av rettslige forfølgelse av ubetalte fakturakrav, er det blitt stilt krav om at faktura skulle være utstedt som et "skriftstykk". Mens eFaktura er en veletablert distribusjon og betalingsmetode i Norge, viser slike tilfeller at det kan være behov for presiseringer gjennom lov og forskrifter som sikrer at elektronisk faktura blir likestilt med papirfaktura.

Utredningen dekker kun distribusjon av elektronisk faktura til staten. Utsendelse av purringer elektronisk er ikke dekket. Selv etter innføring av elektronisk faktura, er det sannsynlig at enkelte fakturakrav ikke er innbetalt innen forfall. Dette vil medføre at fakturautsteder vil sende purringer til fakturamottaker. Det er ikke tatt høyde for hvordan fakturautsteder kan følge opp/purre en uoppgjort faktura mot fakturamottaker. Skal dette skje elektronisk og i så tilfellet hvordan?

Er de tidsfrister som gruppen opererer med i sitt forslag fornuftige/realistiske i forhold til å gjennomføre strategien? Om ikke, hvilken tidshorison bør gjelde for de ulike tiltakene? Hvorfor?

Fastsatte frister som er anbefalt i rapporten, vil kunne være fornuftige/realistiske, men de er avhengige av følgende to faktorer:

1. Valg av format:
 - Dersom NESUBL velges som den aktuelle standard for fakturamottak i staten, kan tidsfristene virke noe for strenge da det vil kreve nyutvikling hos samtlige aktører (utstedere, mottakere og leverandører).
 - Dersom e2B velges som den aktuelle standard, vil tidsfristene være akseptable. Dette fordi formatet er et etablert format hos flere store fakturautstedere og at det finnes god kunnskap om det.
 - Dersom NESUBL velges og likestilles med e2b i en overgangsperiode, vil tidsfristene være realistiske.

2. Utviklingen i markedet relatert til distribusjon og formidling:
 - Markedet relatert til distribusjon og formidling er fortsatt et umodent marked med flere aktører og ulike forretningsmodeller. Denne situasjonen har eksistert i de siste årene og tross teoretiske samtrafikkstrukturer er det ikke etablert en velfungerende og funksjonell modell for formidling. Tidsfristene vil ikke kunne være realistiske/fornuftige dersom utstedere og mottakere må forholde seg til et umodent marked for å kjøpe formidlingstjenester.

Er valg av støttevirkemidler (kravspesifikasjoner, rammeavtaler, fakturaportal mv.) fornuftig og dekkende? Finnes det alternative virkemidler som vil kunne bidra til en bedre gjennomføring av den foreslåtte strategi?

Valg av støttevirkemidler er fornuftig og delvis dekkende. Et området som ikke i tilstrekkelig grad er omtalt, er layout på en elektronisk faktura og hvordan den skal utarbeides. Dette området er omtalt i rapporten som "støttesystem for presentasjon" og som "bilde" av faktura. Men det er uklart hvilken part som skal lage et slikt støttesystem og hvordan dette vil påvirke sluttbrukeren (dvs den som skal attestere/godkjenne fakturaen).

Både e2b og NESUBL er XML-baserte formater der teknologien er lagt opp til å kunne lage en visningssmal (stylesheet). Det finnes ulike varianter av hvordan presentasjon av elektronisk faktura skal implementeres i fakturahåndteringssystemer. I noen tilfeller har fakturautsteder laget visningssmal, mens i andre tilfeller er visningssmalen laget av fakturamottaker eller av systemleverandør.

Innhold og struktur i en faktura kan variere i ulike bransjer med egne behov for hvordan data skal presenteres. Faktura skal presenteres på en slik måte at sluttbruker lett kan få oversikt over innkjøpte varer og tjenester. Tradisjonelt er det fakturautsteder som står for layouten og kjenner den mest egnede layout for sin faktura. Dette prinsippet bør også følges for elektronisk faktura.

Vi observerer bl a tilfeller der det å lage "bilde" av faktura blir fremstilt som en tjeneste som leveres av formidlingsaktørene og der det stilles krav om at fakturaautsteder skal dekke kostnader relatert til å generere og overføre "bilde" i tillegg til selve fakturaen.

Hvilke alternative strategier kan evt. finnes for å oppnå målsettinger beskrevet i arbeidsgruppens mandat og i rapportens kap. 2?

Hvilke utfordringer vil evt. gjennomføring av den foreslåtte strategien skape for:

- statlige virksomheter, inklusive helseforetakene
- næringslivet?

Den største utfordringen på nåværende tidspunkt er relatert til distribusjon av elektronisk faktura. Mens det for print, pakking og distribusjon av papirfaktura finnes etablerte markeder med klare forretningsmodeller, eksisterer det i dag flere ulike forretningsmodeller innen arbeidet med formidling av elektronisk faktura.

Privatkunder:

- eFaktura er et veletablert produkt som fungerer ok. Med eFaktura som betalingsmåte og distribusjonskanal for faktura, virker det naturlig at bankene sine portaler benyttes.
- Epostfaktura er et produkt som tilbys av flere leverandører. Dette er kun en distribusjonskanal for faktura, og dermed kan bestilling og avbestilling av produktet skje gjennom utstедers portal, altså uavhengig av bankenes portaler.

Bedriftsmarkedet:

- For B2B er hovedhensikten distribusjon/formidling av elektroniske faktura fra utsteder til mottakers fakturahåndteringssystem. I formidlingsmarkedet er det flere aktører med ulike utgangspunkt og ulike forretningsmodeller og varierende funksjonalitet. Det som kjennetegner situasjonen er at flere har funksjonalitet som pakkes sammen til en total pakke. Eksempelvis hos mange av formidlingsaktørene fremheves konvertering av data som en stor fordel for konseptene. Dette kan virke forståelig sett fra meldingsformidlere som tilbyr dette som en tjeneste. Men en slik tjeneste medfører en merkostnad som må dekkes av fakturaautsteder og/eller fakturamottaker.

Det er derfor en uklar markedssituasjon når det gjelder distribusjon av elektronisk faktura. I hvilken grad dette markedet vil endre seg som følge av initiativet fra staten om innføring av elektronisk faktura, er det vanskelig å si noe om. Det er også vanskelig å si hvilke aktører som vil vinne frem med sine konsepter innen elektronisk formidling av fakturameldinger. Distribusjon av faktura i B2B-markedet vil dermed være det største enkeltområde som sees på som den største utfordringen både for fakturaautstedere og fakturamottakere, det være seg statlige eller andre foretak i næringslivet.

Som følge av den uklare markedssituasjonen innen formidling og for at dette ikke skal bli til hinder for utbredelse av elektronisk faktura, anbefaler Telenor at det inntil formidlingsmarkedet har etablert seg, åpnes for "en til en" -løsninger for distribusjon av fakturadata mellom mottaker og utsteder. Slike "en til en" -løsninger bør vurderes som alternativ inntil markedssituasjon avklares.

"En til en" -løsninger bør også vurderes som langvarige løsninger mellom aktører med større transaksjonsvolum.

Med hilsen
Telenor Telecom Solutions AS



for Siri Kalger,
Regulatorisk direktør