

Ljubljana, 25. februar 2025

**REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE**

Župančičeva ulica 3
1000 Ljubljana

gp.mf@gov.si

Zadeva: Predlogi in pripombe Gospodarske zbornice Slovenije k predlogu Zakona o izmenjavi elektronskih računov in drugih elektronskih dokumentov (ZIERDED) ter predlogu Pravilnika o izvajanju Zakona o izmenjavi elektronskih računov in drugih elektronskih dokumentov.

Ministrstvo za finance je v medresorsko usklajevanje poslalo predlog Zakona o izmenjavi elektronskih računov in drugih elektronskih dokumentov (ZIERDED) (v nadaljevanju tudi: predlog zakona) ter predlog Pravilnika o izvajanju Zakona o izmenjavi elektronskih računov in drugih elektronskih dokumentov. Gospodarska zbornica Slovenije (v nadaljevanju: GZS) je oba predloga obravnavala v okviru svojih združenj in zbornic ter za mnenje povprašala svoje člane. V nadaljevanju podajamo naše predloge in pripombe.

I. Predlogi in pripombe k predlogu Zakona o izmenjavi elektronskih računov in drugih elektronskih dokumentov (ZIERDED)

Podpora GZS k predlogu zakona

Pri GZS podpiramo predlog Zakona o izmenjavi elektronskih računov in drugih elektronskih dokumentov (ZIERDED), saj menimo, da predstavlja pomemben korak k nadaljnji digitalizaciji poslovnega okolja v Republiki Sloveniji. Menimo, da bo digitalizacija poslovnih procesov na področju izmenjave računov in drugih poslovnih dokumentov nedvomno prispevala k povečanju učinkovitosti, transparentnosti in zmanjšanju administrativnih bremen (kar je ključno za ohranjanje konkurenčnosti slovenskih podjetij) ter da bo uvedba obvezne izmenjave elektronskih računov med poslovnimi subjekti prinesla občutne prihranke v času in stroških ter zmanjšala tveganja, povezana z napakami v papirnem poslovanju.

Kljub temu, da GZS podpira predlog zakona in prepoznava njegove številne pozitivne učinke na digitalizacijo poslovnega okolja ter konkurenčnost slovenskih podjetij, po temeljiti analizi ugotavljamo, da predlog zakona vsebuje nekatere nejasnosti ter da nekatere predlagane rešitve niso optimalne.

Posamezne pripombe in predlogi GZS

- k 3. členu predloga zakona (pomen v zakonu uporabljenih izrazov)

Predlagamo, da se v 11. točki 3. člena predloga zakona v pomenu izraza »izmenjava e-računa in e-dokumenta« beseda »izdaje« zamenja z besedo »pošiljanja«, tako da se 11. točka glasi: »izmenjava e-računa in e-dokumenta je proces pošiljanja, posredovanja in prejema e-računa in e-dokumenta od izdajatelja do prejemnika«.

To je pomembno, ker se izraz v točki 9. »ponudnik e-poti« navezuje na storitev izmenjave e-računov in e-dokumentov (in ne na izdajo). Storitev izdaje e-računa pa je povezana z izrazom v točki 10. »ponudnik storitev prejema ali izdaje e-računov«.

- k 5. členu predloga zakona (standardi za izmenjavo e-računov in e-dokumentov)

Predlagamo, da se 3. odstavek 5. člena predloga zakona spremeni tako, da se uskladi z zapisom v predlogu Pravilnika o izvajanju Zakona o izmenjavi elektronskih računov in drugih elektronskih dokumentov: »(3) Veljavno verzijo standarda e-SLOG objavi Gospodarska zbornica Slovenije na spletni strani Centra za ePoslovanje Slovenije, po potrditvi Nacionalnega foruma za e-račun.«.

- k 7. členu predloga zakona (obveznost izmenjave e-računov)

Predlagamo, da se drugi odstavek 7. člena, spremeni tako, da se glasi: »(2) Poslovni subjekti izmenjujejo e-račune v standardu iz 1. ali 3. točke prvega odstavka 5. člena tega zakona.«.

2. točka prvega odstavka 5. člena je namreč vezana za zahtevo v Direktivi 2014/55/EU, ki velja za proračunske uporabnike in druge zavezanke za javno naročanje, ne pa za vse ostale poslovne subjekte. V kolikor bi izdajatelj in prejemnik želela izmenjevati e-račune v standardih UBL ali CEFAC CII, ki se nanašata na drugo točko prvega odstavka 5. člena, je to že zajeto pod tretjo točko prvega odstavka 5. člena, pri čemer se morata izdajatelj in prejemnik o tem predhodno dogovoriti.

Ključno je, da je pri poslovnih subjektih potreben predhodni dogovor, v kolikor se ne izmenjuje e-SLOG račun, kar pa v primeru 2. točke prvega odstavka 5. člena ni zahtevano. Zato 2. točka prvega odstavka 5. člena ne more veljati za poslovne subjekte. Zapis, kot ga predlagamo, je bil že vključen v eni izmed prejšnjih verzij predloga zakona.

- k 9. členu predloga zakona (izdajanje e-računov in e-dokumentov potrošnikom)

Predlagamo, da se besedilo drugega odstavka 9. člena predloga zakona dopolni z dodatnimi primeri formata dokumenta, kot so PDF, OpenDocument, Rich Text, ki omogočajo višjo stopnjo kompresije in zmanjšujejo količino podatkov pri prenosu. Poleg tega predlagamo, da se besedilo drugega odstavka 9. člena na dveh mestih dopolni z »in e-dokumenta« tako, da se drugi odstavek 9. člena glasi: »(2) Kadar poslovni subjekt izda e-račun ali e-dokument potrošniku, e-računu ali e-dokumentu priloži vizualizirano vsebino e-računa in e-dokumenta v PDF, TIFF, PDF, OpenDocument, Rich Text ali drugem standardnem formatu, ki omogoča vpogled v vsebino računa in dokumenta.«

Menimo, da besedilo drugega stavka petega odstavka 9. člena predloga zakona predstavlja nedopusten poseg v pogodbeno svobodo med podjetji. Zato predlagamo, da se besedilo dopolni tako, da je jasno razvidno, da se brezplačno nanaša za potrošnika: »(5) Poslovni subjekt v primeru izdaje e-računa ali e-

dokumenta potrošniku zagotovi možnost integracije s storitvami za prejem e-računov in e-dokumentov, razen v primeru če potrošnik e-račun ali e-dokument prejema prek elektronske pošte. Ponudnik storitve za prejem e-računov in e-dokumentov omogoči integracijo s poslovnim subjektom, ki je za potrošnika brezplačna.«.

- k 13. členu predloga zakona (seznam ponudnikov e-poti)

Predlagamo, da se v 4. točki tretjega odstavka 13. člena predloga zakona beseda »izdajanje« zamenja z besedo »pošiljanje«: »4. vrsta storitve (prejemanje in/ali pošiljanje e-računov in e-dokumentov)«. Obrazložitev je enaka, kot pri našem komentarju k spremembam 3. člena.

Predlagamo, da se četrti odstavek dopolni tako, da se navedejo tudi katere tipe e-dokumentov (npr. naročilo, potrditev naročila, dobavnica, prevzemnica, opomin, IOP) prejema prejemnik in za vsakega od njih, kateri standard. Le na ta način bo prepoznano katere e-dokumente dejansko uporablja prejemnik. Če je naveden zgolj standard za e-dokumente, je to premalo. Lahko se namreč uporabljajo različni standardi za različne dokumente. V primeru, da poslovni subjekt uporablja več ponudnikov e-poti, je pomembno, da je v seznamu ponudnikov e-poti navedeno, preko katerega ponudnika prejema kateri tip e-dokumenta.

Predlagamo, da se v petem odstavku 13. člena posebej navede, da gre za podatke v seznamu ponudnikov e-poti, sicer bi se lahko razumelo, da se zahteva, da nabor podatkov za usmerjanje pri posameznem internem seznamu ponudnika e-poti potrjuje UJP. Predlagamo, da se besedilo prvega stavka petega odstavka 13. člena glasi: »(5) Poleg podatkov iz tretjega in četrtega odstavka tega člena se v seznamu ponudnikov e-poti pri posameznemu ponudniku e-poti in njegovih prejemnikih lahko vodijo tudi:«

- k 14. členu predloga zakona (vpis subjekta v seznam ponudnikov e-poti)

Predlagamo, da se v 14. člen predloga zakona doda nov sedmi odstavek, ki se glasi: »(7) UJP lahko zavrne vpis subjekta v seznam ponudnikov e-poti, če ugotovi, da je odgovorna oseba ponudnika e-poti pravnomočno obsojena za kazniva dejanja s področja finančnih goljufij, gospodarskega kriminala ali varnosti podatkov.«

- k 30. členu predloga zakona (začetek veljavnosti in uporabe zakona)

Predlagamo, da se prvi odstavek 30. člena spremeni tako, da se glasi: »(1) Prvi odstavek 7. člena, 10. člen, 12. člen in 20. člen se začnejo uporabljati 1. 1. 2027«

Predlagamo, da se drugi odstavek 30. člena spremeni tako, da se seznam ponudnikov e-poti vzpostavi s 1. 4. 2026. Trenutno je naveden datum 1. 12. 2026, kar je po našem mnenju zelo pozno. Od 1. 4. 2026 dalje je v skladu z drugim odstavkom 30. člena tudi mogoč vpis ponudnikov e-poti na seznam oziroma se začnejo uporabljati določbe 4. poglavja (Ponudniki e-poti).

II. Predlogi in pripombe k predlogu Pravilnika o izvajanju Zakona o izmenjavi elektronskih računov in drugih elektronskih dokumentov (v nadaljevanju: predlog pravilnika)

- k 12. členu predloga pravilnika (vloga za vpis subjekta v seznam ponudnikov e-poti)

Predlagamo, da se pri 1. točki drugega odstavka 12. člena doda sklic na 1. točko prvega odstavka 18. člena zakona.

Predlagamo, da se pri 2. točki drugega odstavka 12. člena zahteva predložitev potrdila o izvedenem zunanjem pregledu in ne potrdila o vpeljanih postopkih, saj za potrdilo o vpeljanih postopkih ni jasno, kdo ga izda. Predlagamo, da se 2. točka drugega odstavka 12. člena spremeni tako, da se glasi: »2. certifikat ISO/IEC 27001 ali potrdilo o izvedenem zunanjem pregledu skladno z 18. členom tega pravilnika.«

- k 18. členu predloga pravilnika (varna in zanesljiva izmenjava)

Predlagamo popravek 2. točke prvega odstavka 18. člena, da se dokazuje skladnost s standardom in ne s certifikatom. Zahteve za informacijsko in kibernetsko varnost določa standard, certifikat pa je zgolj potrdilo, da organizacija deluje skladno s standardom. Predlagamo, da se 2. točka prvega odstavka 18. člena spremeni tako, da se glasi: »2. z vpeljanimi postopki v skladu s standardom iz prejšnje točke.«

Poslovni subjekti, ki vzdržujejo certifikat ISO/IEC 27001 imajo enkrat letno zunanjo presojo s strani certifikacijskega organa. Za izenačitev zahtev za poslovne subjekte, ki imajo pridobljen certifikat ISO/IEC 27001 in tiste, ki skladnost s tem standardom dokazujejo z rednimi zunanjimi pregledi, predlagamo, da se perioda zunanjih pregledov izenači z imetniki certifikatov – torej enkrat letno. V skladu z navedenim predlagamo, da se drugi odstavek 18. člena spremeni tako, da se glasi: »2) Skladnost vpeljanih postopkov s standardom iz 2. točke prejšnjega odstavka se dokazuje z opravljanjem rednih zunanjih pregledov varne in zanesljive izmenjave e-računov in e-dokumentov s strani neodvisnih institucij, usposobljenih za nadzor in kontrolo postopkov s področja informacijske varnosti. Zunanji pregledi se opravljajo najmanj enkrat letno.«

Predlagamo, da se četrti odstavek 18. člena predloga pravilnika spremeni tako, da se rok za predložitev novega certifikata, po poteku veljavnosti predhodno pridobljenega certifikata, z 8 dni podaljša na 3 mesece. Postopek izdaje novega certifikata ISO/IEC 27001 pri certifikacijskem organu namreč lahko traja tudi mesec dni ali več.

- k 20. členu predloga pravilnika (pristnost izvora in ohranjanje celovitosti)

Prvi odstavek 20. člena predloga pravilnika določa, da ponudnik e-poti na strani izdajatelja zagotavlja verodostojnost izdanega e-računa in e-dokumenta in pristnost izvora z naprednim elektronskim podpisom ali uporabo komunikacijskih protokolov iz 19. člena.

Predlagamo, da se prvi odstavek 20. člena spremeni in zapiše v bolj fleksibilni formulaciji, ki ne bo omejevala tehnoloških sredstev na zgolj napredne elektronske podpise in komunikacijske protokole, temveč tudi druge tehnologije in bo omogočal prilagajanje varnostnih metod tehnološkemu napredku. Predlagamo, da se prvi odstavek 20. člena glasi: »(1) Ponudnik e-poti na strani izdajatelja zagotavlja pristnost izvora in ohranjanje celovitosti izdanega e-računa in e-dokumenta z ustreznimi varnostnimi ukrepi, ki temeljijo na priznanih standardih informacijske in kibernetske varnosti. V primeru

neposredne izmenjave e-računa in e-dokumenta med izdajateljem in prejemnikom, velja ta zahteva za izdajatelja e-računa in e-dokumenta.«

Utemeljitev:

Zakon naj ne bi predpisoval določenih tehničnih rešitev, saj to ovira razvoj in uvajanje inovativnih metod zagotavljanja varnosti. Napredni elektronski podpis in določeni komunikacijski protokoli so le ena izmed možnih metod, vendar obstajajo tudi druge varne in priznane alternative (npr. napredni elektronski žig, PKI infrastruktura, zanesljiva revizijska sled med računom in dobavo blaga oz. opravljeno storitvijo ipd.).

Možnost uporabe e-računov je v slovenski pravni red leta 2012 prinesla novela ZDDV-1G, in sicer s 84. in 86. členom. Oba člena sta v nespremenjeni vsebini še vedno veljavna. Ta zakonska ureditev predpisuje zagotavljanje pristnosti izvora, celovitost vsebine in čitljivost računa v papirnati ali v elektronski obliki od trenutka izdaje do konca obdobja hrambe računa ter navaja, da vsak davčni zavezanec sam določi, na kakšen način bo zagotavljal pristnosti izvora, celovitosti vsebine in čitljivosti računa. Obenem tudi podaja več možnih načinov zagotavljanja pristnosti izvora in celovitosti vsebine e-računa, pri čemer noben način ni eksplicitno zahtevan za uporabo.

Tudi praksa EU in mednarodnih standardov ne nalaga strogega določanja specifičnih tehničnih sredstev na zakonski ravni, temveč omogoča prilagodljivost glede na potrebe in tehnične možnosti posameznih ponudnikov. Vsiljevanje naprednih elektronskih podpisov pa je tudi v nasprotju z ZDDV-1, ki ne zahteva podpisov na računih. Poleg tega prvi odstavek postavlja zahteve samo za ponudnike e-poti, ne pa tudi za poslovne subjekte, ki si e-račune in e-dokumente izmenjujejo neposredno, kar zahteva drugi odstavek 10. člena zakona. Zato predlog spremembe prvega odstavka 20. člena vključuje tako ponudnike e-poti, kot izdajatelje v primeru neposredne izmenjave.

- k 22. členu predloga pravilnika (zavrnitev e-računa ali e-dokumenta pri ponudniku e-poti)

22. člen se nanaša na e-račune in e-dokumente, ki jih ponudnik e-poti prejemnika prejme od ponudnika e-poti izdajatelja, vendar to v uvodnem stavku ni opredeljeno na tak način. Da ne bi prihajalo do napačnih interpretacij, da ta člen velja tudi v primeru, ko ponudnik e-poti izdajatelja prejme e-račun od izdajatelja, predlagamo popravek prvega stavka 22. člena tako, da se glasi: »Ponudnik e-poti zavrne e-račun ali e-dokument, prejet od drugega ponudnika e-poti, če:«

- k Vlogi za vpis v seznam ponudnikov e-poti

Predlagamo sledeče spremembe na obrazcu Vloga za vpis v seznam ponudnikov e-poti:

1. Splošni podatki

- Pri »Kontaktne podatke za namene testiranja vmesnika UJP REST API« naj se dopiše, da podatki ne bodo javno objavljeni, ampak bodo uporabljeni zgolj za testiranje z UJP.
- Pri »Elektronski naslov za obveščanje« naj se dopiše, da je podatek javno viden v seznamu ponudnikov e-poti.

Pomembno je namreč, da je v seznamu ponudnikov e-poti vsaj en javno objavljen kontaktni podatek, ki ga lahko ponudniki e-poti uporabijo za potrebe kontaktiranja drugih ponudnikov e-poti.

2. Tehnični podatki

- »Komunikacijski protokol« se popravi v »Podprti komunikacijski protokoli«, da lahko ponudnik e-poti napiše vse komunikacijske protokole, ki jih uporablja.
- Doda naj se novo polje »Način zagotavljanja varne in zanesljive izmenjave:«, da je skladno s 4. točko prvega odstavka 12. člena predloga pravilnika.
- »Način zagotavljanja pristnosti izvora:« naj se dopolni z »Način zagotavljanja pristnosti izvora in celovitosti:«, da je skladno s 4. točko prvega odstavka 12. člena in z prvim odstavkom 20. člena.

Glede na navedene argumente predlagamo, da pristojno ministrstvo predloge in pripombe GZS smiselno upošteva pri pripravi nove verzije predloga zakona. Za dodatna pojasnila in nadaljnje sodelovanje smo vam na voljo.

S spoštovanjem,



Vesna Nahtigal
generalna direktorica