

Bruksela, 4 marca 2024 r.
(OR. en)

7262/24

MAP 7
MI 247
COMPET 258

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	19 lutego 2024 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2024) 72 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie wpływu dyrektywy 2014/55/UE na rynek wewnętrzny oraz na upowszechnianie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2024) 72 final.

Zał.: COM(2024) 72 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.2.2024 r.
COM(2024) 72 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie wpływu dyrektywy 2014/55/UE na rynek wewnętrzny oraz na
upowszechnianie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych**

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

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wpływu dyrektywy 2014/55/UE na rynek wewnętrzny oraz na upowszechnianie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych

WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie zawiera analizę wpływu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/55/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych na rynek wewnętrzny oraz na przyjęcie fakturowania elektronicznego w Unii Europejskiej. Opiera się ono w szczególności na wynikach oceny tego aktu prawnego przeprowadzonej przez Komisję Europejską („Komisja”)¹.

Celem dyrektywy w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych („dyrektywa”)² była poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego dzięki harmonizacji przepisów dotyczących fakturowania elektronicznego w sektorze publicznym w Unii Europejskiej, a także zmniejszenie barier w transgranicznych zamówieniach publicznych spowodowanych niewystarczającą interoperacyjnością między krajowymi wymogami prawnymi i systemami fakturowania elektronicznego. Ponadto dyrektywa miała na celu zapewnienie powszechnego zharmonizowanego przyjęcia fakturowania elektronicznego przy użyciu wspólnej normy, tj. europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego, które odegrało kluczową rolę w osiągnięciu celów dyrektywy.

Komisja zgromadziła dane i przeprowadziła konsultacje z różnymi kategoriami zainteresowanych stron. Zleciła również przeprowadzenie badania zewnętrznego w celu przeanalizowania wdrożenia dyrektywy i oceny jej funkcjonowania. Na podstawie tych działań w 2023 r. przeprowadzono ocenę dyrektywy. Zebrano i przeanalizowano dane ze źródeł wtórnych, w tym dane statystyczne, dokumenty legislacyjne, sprawozdania i badania. Badania terenowe obejmowały zaproszenie do zgłaszania uwag oraz ukierunkowane konsultacje z wykorzystaniem ankiet i wywiadów z różnymi grupami zainteresowanych stron, w tym organami krajowymi, małymi i średnimi przedsiębiorstwami (MŚP), dużymi przedsiębiorstwami, dostawcami usług i rozwiązań w zakresie fakturowania elektronicznego, sprzedawcami systemów planowania zasobów przedsiębiorstwa³ (ERP) oraz głównymi samorządami zawodowymi działającymi w tym sektorze, takimi jak OpenPeppol i Global Exchange Network Association (GENA), dawniej Europejskie Stowarzyszenie Dostawców Usług w zakresie fakturowania elektronicznego (EESPA). Opracowano również studia przypadków obejmujące kraje objęte próbą i wykorzystano je jako źródła informacji.

Przegląd ten jest zgodny z art. 12 dyrektywy, w którym wymaga się, aby Komisja dokonała przeglądu skutków tej dyrektywy dla rynku wewnętrznego oraz upowszechnienia fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych w terminie trzech lat od upływu wyznaczonego na kwiecień 2020 r. terminu transpozycji dla organów poniżej szczebla centralnego.

¹ SWD(2024)39.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/55/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych (Dz.U. L 133 z 6.5.2014). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055>

³ Planowanie zasobów przedsiębiorstwa (ERP) jest oprogramowaniem do zarządzania procesami biznesowymi, które umożliwia organizacji korzystanie z systemu zintegrowanych aplikacji do zarządzania przedsiębiorstwem i automatyzacji wielu funkcji zaplecza, takich jak zaopatrzenie, produkcja, technologia, księgowość i usługi wsparcia oraz zasoby ludzkie.

KONTEKST I PODSTAWY WNIOSKU

Dyrektywa jest częścią działań następczych podjętych w związku ze strategią Komisji na rzecz e-zamówień⁴ z 2012 r., której celem jest modernizacja zamówień publicznych i promowanie cyfryzacji administracji publicznej w UE.

W Europejskiej agendzie cyfrowej⁵ z 2010 r. Komisja uznała potencjał fakturowania elektronicznego za kluczowy czynnik gospodarki cyfrowej i sposób promowania jednolitego rynku cyfrowego. W 2010 r. politykę UE w zakresie fakturowania elektronicznego promowano w komunikacie „Czerpanie korzyści z fakturowania elektronicznego w Europie”⁶, opowiadając się za jego przyjęciem i opracowaniem stosownej normy. Dwa lata później unijny krajobraz fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych nie zmienił się jednak znacząco. W związku z tym w rezolucji z kwietnia 2012 r. Parlament Europejski wezwał do wprowadzenia obowiązku fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych do 2016 r., natomiast państwa członkowskie wezwały do wdrożenia środków na rzecz promowania fakturowania elektronicznego na nieformalnym posiedzeniu Rady ds. Konkurencyjności w lutym 2012 r. oraz w konkluzjach Rady Europejskiej z czerwca 2012 r.⁷

Doprowadziło to do przeprowadzenia w 2013 r. oceny skutków towarzyszącej wnioskowi dotyczącemu dyrektywy, w której to ocenie zbadano skutki promowania przyjęcia fakturowania elektronicznego i interoperacyjności w zamówieniach publicznych. W tym czasie fakturowanie elektroniczne stanowiło 4–15 % procedur fakturowania w UE i stanowiło szczególne wyzwanie zarówno dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), jak i dużych przedsiębiorstw, ze względu na brak interoperacyjności.

Fakturowanie elektroniczne w sektorze prywatnym było wdrażane od lat 80. za pośrednictwem systemów elektronicznej wymiany danych (EDI) w celu standaryzacji komunikacji elektronicznej między partnerami handlowymi. EDI był wykorzystywany przede wszystkim w sektorach takich jak przemysł motoryzacyjny, detaliczny i logistyczny. Od 2005 r. niektóre państwa członkowskie zaczęły nakładać na dostawców z sektora publicznego obowiązek stosowania specjalnych krajowych formatów faktur elektronicznych i wymogów prawnych. Formaty te nie były interoperacyjne i zmuszały dostawców do przestrzegania różnych zasad w handlu transgranicznym.

Od 2007 r. Unia Europejska wspiera projekty mające na celu harmonizację procedur udzielania zamówień publicznych, w tym m.in. fakturowanie elektroniczne. W 2008 r. 18 agencji rządowych w 11 państwach członkowskich zainicjowało finansowany przez UE projekt dotyczący paneuropejskiego systemu publicznych zamówień online (Peppol) w celu ułatwienia realizacji elektronicznych zamówień publicznych na poziomie transgranicznym, bazując na pracach Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego (CEN). W ramach tego projektu opracowano zestaw specyfikacji technicznych, które można zastosować w ramach istniejących rozwiązań w zakresie zamówień elektronicznych w celu zapewnienia ich interoperacyjności, a także stworzono sieć punktów dostępu do wymiany faktur elektronicznych i innych

⁴ COM(2012) 179 final, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia na rzecz e-zamówień. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=COM:2012:0179:FIN>

⁵ COM(2010) 245 final, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejska agenda cyfrowa, 19.5.2010. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PL:PDF>

⁶ COM(2010) 712 final, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Czerpanie korzyści z fakturowania elektronicznego w Europie, 2.12.2010. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:PL:PDF>

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

dokumentów. W 2012 r. grupa państw członkowskich utworzyła Stowarzyszenie OpenPeppol w celu zapewnienia trwałości wyników projektu. Od tego czasu nastąpił znaczny wzrost liczby członków stowarzyszenia i jego sieci⁸.

TRANSPOZYCJA I WDROŻENIE DYREKTYWY

Dyrektywa została przyjęta w kwietniu 2014 r., a jej ogólnym celem jest poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego dzięki zmniejszeniu barier w transgranicznych zamówieniach publicznych, które to bariery są spowodowane niewystarczającą interoperacyjnością między krajowymi wymogami prawnymi i normami dotyczącymi fakturowania elektronicznego.

Oprócz tego ogólnego celu dyrektywa miała dwa cele szczegółowe: (i) zmniejszenie złożoności oraz zwiększenie jasności i pewności prawa dla wykonawców dzięki umożliwieniu przedsiębiorstwom wysyłania faktur według norm, które były im znane i które byłyby powszechnie akceptowane; (ii) oraz obniżenie kosztów operacyjnych ponoszonych przez wykonawców uczestniczących w transgranicznych zamówieniach publicznych, takich jak koszty wspierania wielu norm i systemów fakturowania elektronicznego.

Ostatecznie celem operacyjnym dyrektywy było stworzenie warunków sprzyjających nowym rozwiązaniom technicznym w zakresie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych, które zapewniłyby interoperacyjność transgraniczną, tak aby komunikacja i mapowanie między systemami fakturowania elektronicznego wymagały mniej zasobów, umożliwiając nabywcom i sprzedawcom wymianę faktur w zamówieniach publicznych po najniższych kosztach i przy minimalnym stopniu złożoności.

Aby osiągnąć te cele, zgodnie z art. 3 dyrektywy Komisja nakazała przede wszystkim opracowanie normy europejskiej dotyczącej semantycznego modelu danych faktury elektronicznej, która jest odpowiednio treścią faktury, wykazem elementów lub warunków, które należy uwzględnić (europejska norma dotycząca fakturowania elektronicznego lub norma europejska)⁹. Po drugie, Komisja wymagała określenia ograniczonej liczby syntaktyk (formatu lub języka), które są zgodne z normą europejską. Normę tę opracowano również w celu wsparcia przepisów UE dotyczących podatku od wartości dodanej (VAT). Odpowiedzialność za stworzenie normy powierzono Europejskiemu Komitetowi Normalizacyjnemu (CEN). Komisja zwróciła się do CEN o opracowanie wytycznych dotyczących interoperacyjności transmisyjnej¹⁰, nawet jeśli wytyczne te nie byłyby wiążące dla instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających. Normie towarzyszy zestaw pomocniczych produktów opublikowanych przez CEN.

Aby zachęcić do korzystania z fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych w UE, na mocy art. 7 dyrektywy wszystkie organy administracji publicznej w Europie zostały zobowiązane do odbierania i przetwarzania faktur elektronicznych wystawionych w związku z realizacją zamówień, do których mają zastosowanie dyrektywy UE w sprawie zamówień

⁸ <https://peppol.org/>

⁹ Norma europejska dotycząca fakturowania elektronicznego została opracowana przez CEN i opublikowana przez Komisję Europejską. Zdefiniowano w niej podstawowe warunki biznesowe faktury elektronicznej w semantycznym modelu danych. <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Compliance+with+eInvoicing+standard>

¹⁰ Norma europejska dotycząca fakturowania elektronicznego odnosi się do kwestii przesyłania faktur elektronicznych wraz ze sprawozdaniem zawierającym wytyczne. Wytyczne te pomogą podmiotom wdrażającym w wyborze i projektowaniu rozwiązań dotyczących przesyłania. <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Navigating+the+eInvoicing+standard+documentation>

publicznych (dyrektywa 2009/81/WE¹¹, dyrektywa 2014/23/UE¹², dyrektywa 2014/24/UE¹³ i dyrektywa 2014/25/UE¹⁴), jeżeli faktura elektroniczna jest zgodna z normą europejską.

Organy centralne miały czas na dostosowanie się do przepisów dyrektywy do kwietnia 2019 r., a organy niższego szczebla do kwietnia 2020 r. w tych państwach członkowskich, które zdecydowały się na przedłużenie o rok terminu dla instytucji zamawiających poniżej szczebla centralnego w ich krajowych przepisach transponujących.

Do lipca 2023 r. poczyniono znaczące postępy w przyjmowaniu fakturowania elektronicznego w Unii Europejskiej. Wszystkie państwa członkowskie transponowały dyrektywę do przepisów krajowych. 17 z 27 państw członkowskich wdrożyło przepisy nakładające na dostawców obowiązek wystawiania faktur elektronicznych dla sektora publicznego, z czego w 13 państwach wdrożono ten obowiązek w pełni, a w czterech państwach członkowskich tylko częściowo. Niektóre z tych państw nałożyły obowiązek na dostawców dokładnie w momencie transpozycji dyrektywy. Dziewięć państw członkowskich rozszerzyło ponadto fakturowanie elektroniczne w przypadku zamówień publicznych poniżej progów UE.

OBECNE ZMIANY W ZAKRESIE FAKTUROWANIA ELEKTRONICZNEGO

Nowe inicjatywy polityczne UE, a zwłaszcza przedstawiony niedawno wniosek ustawodawczy dotyczący „VATu w epoce cyfrowej” (ViDA)¹⁵, doprowadzą w najbliższych latach do istotnych zmian w europejskim systemie fakturowania elektronicznego. 8 grudnia 2022 r. Komisja przedstawiła zestaw wniosków mających na celu modernizację i usprawnienie unijnego systemu VAT. Celem tej reformy jest rozszerzenie zakresu polityki UE na transakcje między przedsiębiorstwami (B2B) dzięki wdrożeniu cyfrowej sprawozdawczości w czasie zbliżonym do rzeczywistego w odniesieniu do VAT od transakcji transgranicznych w UE opartej na fakturowaniu elektronicznym oraz ustanowienie do stycznia 2028 r. fakturowania elektronicznego jako domyślnego systemu wystawiania faktur. Ponadto inicjatywa ViDA przyczynia się do wzmocnienia rynku wewnętrznego, ponieważ zapewnia większe dostosowanie systemów krajowych w całej UE: we wszystkich krajowych systemach fakturowania elektronicznego należy zagwarantować akceptację normy europejskiej. Docelowo ViDA stanowi okazję do wspierania integracji cyfrowej między przedsiębiorstwami w ramach jednolitego rynku cyfrowego, wzmocnienia normalizacji fakturowania elektronicznego i stymulowania innowacji.

Kolejna istotna zmiana dotycząca fakturowania elektronicznego jest związana z rosnącym wpływem europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego na poziomie międzynarodowym. Aby zwiększyć konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw i wzmocnić pozycję UE jako światowego lidera w dziedzinie normalizacji, Komisja aktywnie promuje model UE oparty na normach europejskich i specyfikacjach Peppolu. Obecnie państwa spoza UE, takie jak Australia, Japonia, Malezja, Nowa Zelandia i Singapur, opierają swoje krajowe specyfikacje fakturowania elektronicznego na normie europejskiej, traktując ją jako

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 216 z 20.8.2009, s. 76.

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Tekst mający znaczenie dla EOG), (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 1).

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. L 94 z 28.3.2014).

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 243).

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

rozszerzenie, i aktywnie interesują się międzynarodowym modelem faktur Peppol (PINT)¹⁶, który funkcjonuje od lipca 2023 r. i za pomocą którego systematycznie upowszechnia się normę europejską, ułatwiając interoperacyjną wymianę faktur w ramach sieci Peppol na arenie międzynarodowej. PINT stanowi punkt odniesienia dla innych krajów i regionów, które dostosowują go do swoich specyficznych potrzeb. Współpraca w zakresie fakturowania elektronicznego z krajami partnerskimi UE oferuje możliwość zmaksymalizowania inwestycji i działań wdrożeniowych już przeprowadzonych przez przedsiębiorstwa z UE oraz zminimalizowania kosztów handlowych dzięki wspieraniu interoperacyjności fakturowania elektronicznego w różnych regionach.

Ponadto przyszłość elektronicznego fakturowania kształtują nowe technologie i innowacyjne podejścia. Dzięki bardziej precyzyjnemu raportowaniu emisji, w ramach którego emisje są obliczane i ujawniane na poziomie pozycji w fakturach elektronicznych, zwiększa się odpowiedzialność za środowisko, a tym samym Europa staje się bardziej ekologiczna. Do celów podatkowych cyfrowe deklaracje VAT wstępnie wypełnione z wykorzystaniem danych z faktur elektronicznych ułatwiają przestrzeganie przepisów przez przedsiębiorstwa. Prognozowane obliczenia podatkowe wspomagane sztuczną inteligencją (AI) mogłyby umożliwić przewidywanie kwot podatkowych dla przedsiębiorstw i osób fizycznych. W walce z oszustwami wykorzystuje się wspomaganą sztuczną inteligencją analizę semantyczną, uczenie się maszyn i eksplorację danych na podstawie ustrukturyzowanych faktur elektronicznych w celu poprawy monitorowania i dokładności. Gospodarka czasu rzeczywistego ma na celu umożliwienie wymiany informacji w czasie rzeczywistym i w tym celu dane z faktur elektronicznych mogą być wykorzystywane jako najdokładniejszy zbiór danych dotyczących transakcji biznesowych, zmniejszając tym samym obciążenia administracyjne. Ponadto finansowanie faktur oparte na technologii łańcucha bloków (blockchain), wraz z utworzeniem unikalnego cyfrowego odcisku palca dla każdej faktury, eliminuje ryzyko powielania finansowania faktur w różnych krajach. W ostatecznym rozrachunku postępy te zmieniają oblicze fakturowania elektronicznego, a UE i jej państwa członkowskie mają obowiązek skupić się wokół wspólnego celu, jakim jest stworzenie najkorzystniejszych warunków dla rozwijania tej innowacji w UE.

KLUCZOWE WNIOSKI Z ANALIZY WDROŻENIA DYREKTYWY W SPRAWIE FAKTUROWANIA ELEKTRONICZNEGO

W niniejszym sprawozdaniu, zgodnie z wymogami art. 12 dyrektywy, dokonano przeglądu skutków dyrektywy dla rynku wewnętrznego i przeanalizowano przyjęcie fakturowania elektronicznego w Europie, począwszy od ustaleń z oceny przeprowadzonej w 2023 r. Aby ocenić wyniki i skutki, w analizie skupiono się na wdrożeniu dyrektywy i osiągnięciach odnotowanych w latach 2014–2022, przyglądając się bliżej okresowi po transpozycji wyznaczonej dla organów centralnych na kwiecień 2019 r., wiedząc, że ostateczny termin wdrożenia dla organów poniżej szczebla centralnego upływa w kwietniu 2020 r.

Ustalenia i wnioski opierają się na wynikach oceny dyrektywy przeprowadzonej przez Komisję w 2023 r. przed sporządzeniem sprawozdania. Zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa w niniejszej ocenie zbadano skuteczność dyrektywy według następujących pięciu kryteriów oceny: adekwatność, skuteczność, wydajność, spójność i unijna wartość dodana. W ramach oceny przeanalizowano: Wyzwania stojące przed rynkiem wewnętrznym w zakresie fakturowania elektronicznego, wpływ dyrektywy na rynek wewnętrzny i upowszechnianie

¹⁶ PINT to specyfikacja, która służy do wdrożenia rozliczeń Peppol BIS do użytku w Europie. Za jej pomocą opisano korzystanie z wiadomości dotyczących faktur i not kredytowych w systemie Peppol, a także ułatwiono sprawne wdrażanie i szersze wykorzystanie współpracy elektronicznej. <https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/>

fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych, a także na główne kategorie zainteresowanych stron, wartość dodana dyrektywy i spójność polityki UE w zakresie fakturowania elektronicznego z innymi politykami UE.

Wyzwania dla rynku wewnętrznego: przeszłe i obecne

Dyrektywa jest nadal aktualna, ponieważ wyzwania, które doprowadziły do jej przyjęcia w 2014 r., utrzymują się i nadal stwarzają bariery dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. Od czasu przyjęcia dyrektywy pojawiły się ponadto nowe wyzwania i zmiany, w wyniku których organy krajowe 18 z 27 państw członkowskich wydały wspólną pozytywną opinię na temat jej aktualnego znaczenia¹⁷.

Wyzwania wskazane w 2014 r. są nadal aktualne: dotyczą one poziomu przyjęcia fakturowania elektronicznego w Europie oraz interoperacyjności systemów informatycznych do celów fakturowania elektronicznego. Jeśli chodzi o upowszechnienie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych, warto zauważyć, że chociaż istnieją pewne możliwości otrzymywania faktur elektronicznych, wysoki poziom ich przyjęcia odnotowuje się przede wszystkim, po pierwsze, w państwach, które wymagały od dostawców wysyłania wyłącznie faktur elektronicznych organom publicznym, a po drugie, w państwach dojrzałych pod względem cyfrowym. W szczególności 17 państw członkowskich, które wprowadziły obowiązki dostawców w pełni (13 państw członkowskich) albo częściowo (4 państwa członkowskie), zgłosiło 100 % wdrożenie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych lub spodziewane osiągnięcie tego celu do końca roku lub 2024 r. Natomiast w innych państwach członkowskich poziom wdrożenia jest zazwyczaj niski, z wyjątkiem krajów zaawansowanych cyfrowo, takich jak Estonia, Finlandia i Szwecja. Kraje te, ze względu na zaawansowane przepisy i zdolności w zakresie fakturowania elektronicznego, wykazują wyższy poziom przyjęcia. Upowszechnienie jest również zwykle na wysokim poziomie w scenariuszu, w którym, nawet jeśli nie jest to wymagane przez prawo, organy publiczne mają administracyjne zezwolenie na wymaganie faktur elektronicznych w przetargach, co zasadniczo stanowi „wymóg narzucony praktyką”.

Należy podkreślić, że upowszechnienie fakturowania elektronicznego niekoniecznie jest zgodne z wdrożeniem europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego. Niektóre państwa członkowskie zapewniły upowszechnienie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych, nakładając obowiązki na dostawców, nie wymagając jednocześnie stosowania normy europejskiej. W związku z tym wdrożenie normy europejskiej utrzymuje się na niższym poziomie, ponieważ jest dla dostawców dobrowolne. W państwach członkowskich, w których systemy istniały przed przyjęciem normy europejskiej, pierwszeństwo ma zazwyczaj stosowanie normy krajowej.

W tym kontekście, aby skonsolidować wewnętrzny rynek fakturowania elektronicznego, pomocne byłoby maksymalne wykorzystanie europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw. Przyjęcie jednej normy fakturowania elektronicznego we wszystkich państwach członkowskich usprawniłoby procesy i procedury fakturowania w Europie, upraszczając fakturowanie dla administracji publicznej i jej partnerów biznesowych. Uproszczeniu temu będzie dodatkowo sprzyjać stosowanie tej samej normy w odniesieniu do sprawozdawczości VAT, jak przewidziano w ViDA. Docelowo korzystanie z europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego nie tylko ułatwia konsolidację rynku wewnętrznego fakturowania

¹⁷ Wyniki ankiety przeprowadzonej wśród organów krajowych w trakcie badania przygotowującego do oceny, zob. SWD(2024)39.

elektronicznego, ale również przyczynia się do obniżenia kosztów związanych z transakcjami transgranicznymi ponoszonych przez wykonawców.

Po drugie, interoperacyjność pozostaje wyzwaniem, ponieważ nie wszystkie cztery poziomy interoperacyjności określone w europejskich ramach interoperacyjności, w tym przekazywanie danych i zarządzanie, zostały uwzględnione w dyrektywie. Chociaż interoperacyjność na poziomie semantycznym i syntaktycznym została uznana za wyzwanie, które należy podjąć w ramach polityki UE już w 2014 r., a kwestią tą zajęto się przez stworzenie w 2017 r. europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego, jednym z głównych wyzwań podczas wdrażania fakturowania elektronicznego okazało się przesyłanie faktur. Jak określono w motywach dyrektywy, CEN wydał jedynie niewiążące zalecenia dotyczące transmisji wraz z normą europejską. Sytuacja ta może jednak ulec zmianie w świetle nowych zmian w polityce UE w zakresie fakturowania elektronicznego związanych z wnioskami ustawodawczymi ViDA.

Obecnie, jeśli chodzi o interoperacyjność między przedsiębiorstwami, przedsiębiorstwa, a w szczególności małe przedsiębiorstwa, są zmuszone do korzystania z określonych sieci fakturowania elektronicznego swoich dużych klientów. Sieci te są zamknięte i nie współpracują ze sobą. Ma to negatywne konsekwencje dla małych przedsiębiorstw, które nie mogą korzystać z usług jednego dostawcy faktur elektronicznych na potrzeby wymiany faktur ze swoimi partnerami handlowymi w swoim kraju, a ponadto na szczeblu UE. Jeżeli strony uzgodnią wspólne metody i protokoły przesyłania danych (lub metody te zostaną określone na mocy prawa), problem ten można łatwo rozwiązać. Ponadto utworzenie platformy B2G na szczeblu krajowym oznaczałoby, że przedsiębiorstwo będzie musiało nadal korzystać z innego systemu wysyłania faktur elektronicznych do sektora publicznego.

Z perspektywy dostawców usług i rozwiązań, oferowanie ogólnoeuropejskich usług fakturowania elektronicznego opartych na wspólnej normie, europejskiej normie dotyczącej fakturowania elektronicznego, stworzyło możliwości dotarcia do bazy klientów w całej UE. Jednak gdy nakładane są na nich wymogi specyficzne dla danego kraju, takie jak rejestracja numeru identyfikacyjnego VAT lub rygorystyczne systemy certyfikacji, które generują wysokie koszty inwestycyjne, ich korzyści są ograniczone. Wyzwanie to występuje zarówno w Grecji, jak i we Francji¹⁸. Ponadto coraz więcej państw członkowskich planuje wprowadzenie krajowych systemów certyfikacji usług i rozwiązań w zakresie fakturowania elektronicznego, co stworzy nowe bariery na rynku wewnętrznym. Jednocześnie stosowanie podpisów elektronicznych w celu zagwarantowania autentyczności i integralności faktur elektronicznych, które zostało narzucone przez niektóre państwa członkowskie, stanowi kolejne wyzwanie dla transgranicznego fakturowania elektronicznego. Jak widać na przykładzie systemów, które nie korzystają z tej metody uwierzytelniania, stosowanie takiego wymogu nie okazało się konieczne w praktyce.

Od czasu przyjęcia dyrektywy nastąpiły kolejne zmiany. W szczególności we wnioskach ustawodawczych dotyczących ViDA (VAT w epoce cyfrowej) przewidziano, że po ich przyjęciu, zostanie nałożony obowiązek, aby od stycznia 2028 r. fakturowanie elektroniczne stało się domyślną metodą wystawiania faktur. Oznacza to, że faktury elektroniczne muszą być wystawiane, przesyłane i odbierane w ustrukturyzowanym formacie elektronicznym, umożliwiającym automatyczne i elektroniczne przetwarzanie. Państwa członkowskie miałyby możliwość wprowadzenia obowiązkowego fakturowania elektronicznego bez konieczności ubiegania się o odstępstwa. Ponadto europejska norma dotycząca fakturowania elektronicznego

¹⁸ SWD(2024)39.

byłaby powszechnie akceptowana we wszystkich państwach członkowskich, umożliwiając płynne przesyłanie faktur elektronicznych w transakcjach między przedsiębiorstwami (B2B) bezpośrednio między stronami transakcji albo za pośrednictwem publicznych portali utworzonych przez administracje podatkowe.

Ponadto kilka państw członkowskich przygotowuje obecnie nowe przepisy dotyczące obowiązkowego fakturowania elektronicznego w transakcjach B2B, na podstawie odstępstwa od dyrektywy VAT, zgodnie z art. 395 tej dyrektywy. W niektórych przypadkach zakres tych polityk może obejmować również B2C i w tym względzie należy zauważyć, że w CEN prowadzone są obecnie prace normalizacyjne: CEN TC434 opracowuje obecnie specyfikacje techniczne w zakresie e-otrzymywania. W tym kontekście dostosowanie konfiguracji i systemów fakturowania elektronicznego B2G, B2B i B2C pozwoliłoby uniknąć nadmiernej złożoności technicznej i braku pewności prawa dla wykonawców, w ich własnym kraju lub podczas angażowania się w handel transgraniczny w UE.

Ponadto podczas konsultacji w ramach ewaluacji okazało się, że bezpieczeństwo danych i prywatność stanowią wyzwania. Aby rozwiązać ten problem, umowy między dostawcami usług i rozwiązań zazwyczaj zawierają klauzulę, na mocy której wymagane jest zabezpieczenie danych klienta i zakaz ich wykorzystywania do celów innych niż wyraźnie konieczne i uzgodnione. Nie jest ona jednak stosowana systematycznie.

Podsumowując, dyrektywa nadal odgrywa istotną rolę w eliminowaniu wyzwań zidentyfikowanych w 2014 r., które wciąż się utrzymują. Najnowsze osiągnięcia w zakresie fakturowania elektronicznego spowodowały jednak powstanie nowych wyzwań, z którymi należy się zmierzyć w związku ze zwiększoną efektywnością i harmonizacją przepisów dotyczących fakturowania elektronicznego w UE.

Skutki dyrektywy dla rynku wewnętrznego, upowszechnienia fakturowania elektronicznego i dla zainteresowanych stron

Wdrożenie dyrektywy i przyjęcie europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego znacząco przyczyniło się do harmonizacji i interoperacyjności fakturowania elektronicznego w Europie oraz do jego upowszechnienia, jak wyjaśniono poniżej. Dyrektywa okazała się jednak częściowo skuteczna w osiągnięciu wyznaczonych celów. Jej dwa bezpośrednie cele to (i) usunięcie barier rynkowych i przeszkód dla handlu wynikających z istnienia różnych krajowych przepisów i norm oraz (ii) zapewnienie interoperacyjności. Kluczowym elementem służącym osiągnięciu tych dwóch celów było przyjęcie europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego.

Jeżeli chodzi o pierwszy cel, harmonizacja przepisów i norm dotyczących fakturowania elektronicznego w Europie została w pewnym stopniu osiągnięta dzięki ustanowieniu europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego opracowanej przez CEN i zatwierdzonej przez Komisję¹⁹ w październiku 2017 r., a także dzięki stworzeniu warunków dla rynku wewnętrznego w zakresie zamówień publicznych. Europejska norma dotycząca fakturowania elektronicznego obejmuje dwa poziomy interoperacyjności, semantyczny i syntaktyczny, które wskazano jako wyzwania dla interoperacyjności wewnątrz UE w 2014 r.

Jeżeli chodzi o drugi cel, dyrektywą nałożono obowiązek na państwa członkowskie i ich organy

¹⁹ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2017/1870 z dnia 16 października 2017 r. w sprawie publikacji odniesienia do normy europejskiej dotyczącej fakturowania elektronicznego i wykazu syntaktyk zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/55/UE (Tekst mający znaczenie dla EOG), C/2017/6835, Dz.U. L 266 z 17.10.2017, s. 19.

publiczne, w ramach którego od sektora publicznego w UE wymaga się akceptowania i przetwarzania faktur elektronicznych wystawianych w związku z zamówieniami podlegającymi unijnym dyrektywom w sprawie zamówień publicznych, jeżeli są one zgodne z europejską normą dotyczącą fakturowania elektronicznego. Aby osiągnąć ten cel, a tym samym zapewnić interoperacyjność, w dyrektywie zobowiązano państwa członkowskie do ustanowienia systemów fakturowania elektronicznego między przedsiębiorstwami a administracją publiczną (B2G) obejmujących europejską normę dotyczącą fakturowania elektronicznego albo do dostosowania istniejących systemów do przyjmowania faktur elektronicznych zgodnych z tą normą. Jeżeli chodzi o poziom centralny, takie możliwości istnieją w 25 państwach członkowskich, a dwa państwa członkowskie, Cypr i Słowacja, nadal rozwijają swoje krajowe platformy centralne. W przypadku szczebla poniżej centralnego na tym etapie nie jest możliwe pełne sprawdzenie wdrożenia dyrektywy, ponieważ tylko nieliczne państwa członkowskie stworzyły mechanizmy monitorowania wdrażania fakturowania elektronicznego w swoich krajach. Są to głównie państwa członkowskie, które nakazały swoim dostawcom wysyłanie faktur elektronicznych do sektora publicznego i posiadają centralne narzędzia monitorowania (np. Francja, Włochy i Hiszpania).

Jednym z oczekiwanych skutków dyrektywy dla rynku wewnętrznego było zwiększenie przyjęcia fakturowania elektronicznego w zharmonizowany sposób w całej UE. Jeżeli chodzi o ogólne przyjęcie fakturowania elektronicznego, odsetek przedsiębiorstw w UE wysyłających faktury elektroniczne (ogólnie, nie tylko w B2G) wzrósł z około 10,3 % w 2013 r. do 32,2 % w 2020 r., jak wynika z badania Eurostatu przeprowadzonego wśród przedsiębiorstw zatrudniających ponad 10 pracowników. Chociaż podczas analizy napotkano ograniczenia w zakresie dostępności i spójności danych, ponieważ państwa członkowskie nie mają obowiązku sprawozdawczego wynikającego z dyrektywy, dzięki danym z Eurostatu²⁰, badaniom źródeł wtórnych i wywiadam z zainteresowanymi stronami udało się zrekompensować te uchybienia²¹.

Jeżeli chodzi o upowszechnianie faktur elektronicznych w zamówieniach publicznych, analiza wykazała, że poziom przyjęcia faktur elektronicznych w przypadku B2G wzrósł głównie w państwach członkowskich, które wprowadziły obowiązek wysyłania faktur elektronicznych przez dostawców do sektora publicznego, co pokazuje, że dobrowolne przyjęcie faktur elektronicznych przez sektor prywatny może stanowić wyzwanie. Na przykład we Francji, gdzie obowiązek wprowadzano stopniowo w latach 2017–2020, w 2013 r. otrzymano 34 000 faktur elektronicznych w porównaniu z 4,3 mln w 2022 r. przez organy krajowe i 66,74 mln przez organy poniżej szczebla centralnego; w Hiszpanii, gdzie obowiązek wprowadzono w 2015 r., dane zebrane z platformy krajowej wykazały wzrost z 884 000 faktur elektronicznych w 2014 r. do 9,5 mln w 2017 r. i 15,9 mln w 2022 r. – dane dotyczą tylko poziomu centralnego. Okazało się, że wprowadzenie obowiązkowego fakturowania elektronicznego, czyli obowiązku wysyłania (tylko) przez dostawców B2G faktur elektronicznych wyłącznie do organów krajowych, ma wpływ na ogólny wskaźnik przyjęcia, w tym w przypadku B2B, ponieważ z danych Eurostatu wynika, że liczba przedsiębiorstw korzystających z fakturowania elektronicznego we Włoszech, Słowenii i Hiszpanii znacznie wzrosła w korelacji z czasem wejścia w życie tych obowiązków w każdym z tych krajów, odpowiednio w 2014 i 2015 r., co odzwierciedlają dane Eurostatu za 2016 r.

Ze względu na brak obowiązku wysyłania faktur elektronicznych (zarówno w przypadku B2G, jak i B2B), poziom wprowadzenia fakturowania elektronicznego zwiększał się powoli.

²⁰ Dane przedstawione w tej sekcji zostały opracowane na podstawie następującego zbioru danych Eurostatu: [ISOC_EB_ICS](#).

²¹ SWD(2024)39.

Z ukierunkowanych konsultacji z MŚP wynika, że najskuteczniejszym środkiem mającym na celu zwiększenie wprowadzenia fakturowania elektronicznego przez przedsiębiorstwa, które już korzystają z oprogramowania ERP i księgowego, jest zapewnienie, aby rozwiązania te obejmowały również funkcję fakturowania elektronicznego. Oznacza to, że przedsiębiorstwa te mogą natychmiast uzyskać możliwość wysyłania i otrzymywania faktur elektronicznych z istniejącego systemu bez konieczności ręcznego wprowadzania danych, co zapewnia automatyzację. MŚP zasugerowały to już w ocenie skutków dyrektywy z 2013 r.²², z której wynika, że jest to czynnik krytyczny dla przyjęcia fakturowania elektronicznego przez MŚP. Taką politykę wybrała na przykład Dania, wprowadzając niedawno ustawę o prowadzeniu ksiąg rachunkowych²³.

Jeśli chodzi o podstawowe cele dyrektywy zapisane w jej motywach i w ocenie skutków z 2013 r., zostały one częściowo spełnione. Dyrektywa miała na celu wspieranie rynku wewnętrznego poprzez zajęcie się kwestią interoperacyjności, zwiększenie pewności prawa, zmniejszenie złożoności prawa i obniżenie kosztów ponoszonych przez wykonawców. Uzupełnieniem tego celu był cel operacyjny polegający na: stworzeniu warunków sprzyjających nowym rozwiązaniom technicznym w zakresie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych w celu zapewnienia interoperacyjności.

W dyrektywie skoncentrowano się przede wszystkim na rozwiązaniu problemów w zakresie interoperacyjności związanych z poziomami semantycznym i syntaktycznym, ale nie uwzględniono w niej wszystkich czterech poziomów interoperacyjności, w tym transmisji i zarządzania. Dzięki opracowaniu europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego skutecznie zajęto się kwestią warstw interoperacyjności semantycznej i syntaktycznej. Świadczy o tym fakt, że od czasu opublikowania normy europejskiej w październiku 2017 r. dyrektywa przyczyniła się do rozwoju rynku wewnętrznego, zapobiegając wprowadzaniu nowych krajowych formatów fakturowania elektronicznego w sektorze publicznym (B2G), co zapobiegło dalszej fragmentacji. Trzy państwa członkowskie – Estonia, Finlandia i Szwecja – stopniowo zastępowały normy krajowe normą europejską. Inne państwa członkowskie, które przed wprowadzeniem europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego wprowadziły obowiązek stosowania normy krajowej, po prostu zezwalają na stosowanie normy europejskiej. Należy podkreślić, że choć dyrektywa nie dotyczy transmisji i zarządzania, w praktyce interoperacyjność transgraniczna została zapewniona dzięki wdrożeniu rozwiązań opartych na Peppolu w 23 państwach członkowskich. Dyrektywa przyczyniła się do rozwoju rynku wewnętrznego poprzez zwiększenie pewności prawa i zmniejszenie złożoności technicznej fakturowania elektronicznego: ustanowiono w niej jasną podstawę prawną i europejską normę dotyczącą fakturowania elektronicznego jako wspólną normę, która ma być wspierana przez cały sektor publiczny UE. 14 z 21 państw członkowskich, które udzieliły odpowiedzi na pytania w ukierunkowanej ankiecie, stwierdziło, że interwencja miała pozytywny wpływ na zwiększenie pewności prawa i zmniejszenie złożoności technicznej²⁴. Około 80 % MŚP, które wzięło udział w ukierunkowanej ankiecie, uznało, że krajowe wymogi prawne dotyczące fakturowania elektronicznego są jasne i dostępne, a wymogi te wynikają głównie z transpozycji dyrektywy do prawa krajowego.

²² SWD(2013) 222 final, dokument roboczy służb Komisji, ocena skutków towarzysząca dokumentowi „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych”, 26.6.2013 r. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0222:FIN:EN:PDF>

²³ Duńska ustawa: prawo o o prowadzeniu ksiąg rachunkowych (danishbusinessauthority.dk)
Duński parlament uchwalił ustawę o prowadzeniu ksiąg rachunkowych 19 maja 2022 r., która początkowo miała wejść w życie 1 lipca 2022 r. Ustawa ta nakłada na wszystkie przedsiębiorstwa, niezależnie od ich wielkości, obowiązek wystawiania, otrzymywania, przetwarzania i archiwizowania faktur w formie elektronicznej.

²⁴ SWD(2024)39.

W art. 2 dyrektywy ustanowiono definicję faktury elektronicznej, co zapewniło jasność prawa: „faktura elektroniczna oznacza fakturę, która została wystawiona, przesłana i odebrana w ustrukturyzowanym formacie elektronicznym, umożliwiającym jej automatyczne i elektroniczne przetwarzanie”. Definicja ta obejmuje wyłącznie faktury ustrukturyzowane nadające się do automatyzacji. W dyrektywie określono również wymogi dotyczące europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego, w tym neutralności technologicznej, zgodności z normami międzynarodowymi, przydatności do transakcji handlowych między przedsiębiorstwami i wspierania potrzeb MŚP, spójności z odpowiednimi przepisami dyrektywy 2006/112/WE²⁵ itp.

Ponadto, odnosząc się do interoperacyjności na poziomie semantycznym i syntaktycznym z normą europejską, dyrektywa przyczyniła się do dalszego zmniejszenia złożoności technicznej. Dotyczy to w szczególności zamówień publicznych, w przypadku których importerzy mają możliwość korzystania z tej samej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego we wszystkich procedurach zamówień publicznych w zakresie unijnych zamówień publicznych we własnym kraju i, co najważniejsze, we wszystkich innych krajach UE.

Większość (66 %) MŚP ankietowanych w ramach ukierunkowanych konsultacji z zainteresowanymi stronami na potrzeby oceny postrzega europejską normę dotyczącą fakturowania elektronicznego jako sposób na znaczne uproszczenie handlu wewnątrzunijnego. W Finlandii złożoność techniczną kompensuje lepsza automatyzacja i wyższa jakość danych zapewniana dzięki stosowaniu europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego, która zastąpiła krajowy format fakturowania elektronicznego. Jeżeli chodzi jednak o złożoność techniczną, 41 % MŚP objętych badaniem nadal boryka się z wyzwaniami technicznymi przy stosowaniu fakturowania elektronicznego, podczas gdy pozostałe MŚP deklarują, że nie stoją w obliczu wyzwań. Wyzwania te obejmują: konieczność obsługi wielu formatów faktur elektronicznych, archiwizację do celów audytu, integrację z dostawcami usług, kwestie bezpieczeństwa danych i prywatności, interoperacyjność z partnerami handlowymi, infrastrukturę i łączność.

W dyrektywie skoncentrowano się na kwestiach interoperacyjności i zapewnieniu warunków do powszechnego stosowania fakturowania elektronicznego zgodnego z normą europejską, ale nie wymagano jego stosowania przez dostawców. W rezultacie przedsiębiorstwa muszą obsługiwać wiele formatów faktur elektronicznych w państwach członkowskich, w których wymagana jest norma krajowa dla transakcji B2G, a jednocześnie stosuje się inne formaty dla transakcji B2B. Sektor publiczny działa zasadniczo jako duży nabywca, narzucając swoje wymagania dostawcom.

W odniesieniu do celu szczegółowego, jakim jest obniżenie kosztów operacyjnych ponoszonych przez wykonawców, w ocenie stwierdzono, że zależy to głównie od upowszechnienia fakturowania elektronicznego i jego masowego przyjęcia w dwóch wymiarach: po pierwsze, cen usług fakturowania elektronicznego, a po drugie, efektów sieciowych, takich jak możliwość korzystania z tych usług ze wszystkimi partnerami biznesowymi i na potrzeby wielu innych zastosowań fakturowania elektronicznego. Z jednej strony, ogólnie rzecz biorąc, przedsiębiorstwa muszą nabywać usługi lub oprogramowanie do fakturowania elektronicznego, a ceny takich usług są nadal stosunkowo wysokie. Wyniki działań konsultacyjnych skierowanych do MŚP pokazują, że ceny za transakcję za pomocą

²⁵ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006).

faktury elektronicznej wahają się od 0,05 EUR (gdy opłata początkowa w wysokości 2 500 EUR była częścią pakietu) do 0,30 EUR (gdy roczna opłata w wysokości 550 EUR była częścią pakietu). Należy jednak zauważyć, że istnieją znaczne różnice w modelach ustalania cen lub MŚP, w szczególności w przypadku MŚP o bardzo niskich modelach fakturowania – w niektórych wyjątkowych przypadkach cena za fakturę elektroniczną może wynosić do 10 EUR. Koszty operacyjne ponoszone przez wykonawców zależą od dostępności opłacalnych rozwiązań i usług. Wpływ na nie ma liczba transakcji dokonanych za pomocą faktur elektronicznych, obsługiwane formaty, protokoły transmisji, liczba krajów, w których działają przedsiębiorstwa, ponieważ w każdym państwie członkowskim, które określiło konkretne formaty i wymagania, wymagane jest specjalistyczne wsparcie.

Z drugiej strony, z ankiety MŚP wynika, że nawet po nabyciu odpowiedniego oprogramowania/usługi, przedsiębiorstwo w pełni czerpie korzyści z inwestycji, gdy może czerpać korzyści z efektów sieciowych i korzystać z fakturowania elektronicznego ze wszystkimi swoimi partnerami biznesowymi, co nie stanie się w najbliższej przyszłości. Ponadto przedsiębiorstwa podkreśliły, że mogłyby zmaksymalizować swoje korzyści, również pod względem uproszczenia lub usprawnienia obowiązków sprawozdawczych, gdyby były w stanie korzystać z fakturowania elektronicznego do dalszych zastosowań, takich jak sprawozdawczość VAT wprowadzona w obecnych wnioskach ustawodawczych ViDA lub wypełnianie obowiązków administracyjnych, takich jak zgłoszenia celne, sprawozdawczość w zakresie zrównoważonego rozwoju, a także przy integracji innych procesów, takich jak elektroniczne zamówienia i awiza wysyłki.

Masowe przyjęcie fakturowania elektronicznego pozwoliłoby zarówno na obniżenie opłat za usługi fakturowania elektronicznego poprzez stworzenie konkurencji między licznymi dostawcami usług i rozwiązań w każdym państwie członkowskim, jak i na maksymalizację korzyści wynikających z domyślnego korzystania z fakturowania elektronicznego i dalszych zastosowań.

Jeśli chodzi o cel operacyjny, jakim było stworzenie warunków sprzyjających pojawieniu się nowych rozwiązań technicznych w zakresie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych, został on osiągnięty na dwa sposoby. Po pierwsze, dyrektywa przyczyniła się do stworzenia tych warunków bezpośrednio poprzez nałożenie obowiązku na organy publiczne, które albo stworzyły systemy, albo dostosowały swoje systemy, aby móc zaakceptować normę europejską, a tym samym wyposażyły się w możliwości interoperacyjnego fakturowania elektronicznego. Pomimo pozytywnych skutków, nadal istnieją wyzwania. Zróżnicowane sposoby wdrażania normy europejskiej na krajowych platformach fakturowania elektronicznego doprowadziły do powstania problemów w zakresie kompatybilności, które pogłębia brak interoperacyjności na poziomie transmisji. W niektórych państwach członkowskich istotnym wyzwaniem pozostaje istnienie więcej niż jednej krajowej platformy do fakturowania elektronicznego nakazanej przez administrację rządową (platforma dla B2G i inna dla B2B). Monitorowanie rozwoju technicznego i przyjęcia fakturowania elektronicznego na poziomie UE również stanowi wyzwanie ze względu na niejednorodność procedur i wymogów w państwach członkowskich UE oraz brak obowiązku monitorowania przez państwa członkowskie.

Po drugie, od momentu przyjęcia dyrektywa przyczyniła się do uproszczenia i usprawnienia korzystania z systemu Peppol jako technicznego rozwiązania interoperacyjnego i sieci do celów fakturowania elektronicznego między krajami UE. PEPPOL jest stosowany w 23 państwach członkowskich, w których obowiązują wspólne specyfikacje, umowy prawne i model zarządzania.

Biorąc pod uwagę wpływ dyrektywy na zainteresowane strony, wydaje się, że różne kategorie zainteresowanych stron ponosiły różne rodzaje kosztów; organy krajowe, wykonawcy – w tym podmioty świadczące usługi i rozwiązania, MŚP lub duże korporacje zostały omówione oddzielnie. Wiarygodność ustaleń zależy jednak od ograniczonej dostępności danych. Analiza skuteczności dyrektywy wykazała szereg ograniczeń związanych z brakiem dostępności danych. Ponieważ państwa członkowskie nie mają obowiązku zgłaszania transakcji fakturowania elektronicznego, tylko kilka organów krajowych przekazało szczegółowe informacje, a jeszcze mniej w odniesieniu do poziomu transgranicznego. Ocena opiera się zatem przede wszystkim na danych zgłoszonych przez zainteresowane strony i danych opublikowanych na portalach organów krajowych.

Jeśli chodzi o efektywność dla organów publicznych, analiza kosztów i korzyści wskazuje na bardzo zróżnicowaną sytuację w poszczególnych państwach członkowskich. Korzyści obejmują efektywność operacyjną, większą przejrzystość i korzyści dla środowiska. Za główny czynnik napędzający uważa się automatyzację procesów, a następnie korzystanie ze wspólnej normy, szybsze przetwarzanie i mniejszą złożoność.

Koszty związane z wdrożeniem przewidzianego w dyrektywie obowiązku, który spoczywa na instytucjach zamawiających, odbioru i przetwarzania faktur elektronicznych zgodnych z normą europejską zależą w dużej mierze od poziomu dojrzałości informatycznej sektora publicznego: Jak wynika z ukierunkowanych konsultacji z organami krajowymi – im wyższa dojrzałość cyfrowa, tym niższe koszty. Koszty związane konkretnie z wdrażaniem normy europejskiej różnią się w zależności od istnienia normy krajowej lub specyfikacji technicznych oraz wymogu zapewnienia interoperacyjności z europejską normą dotyczącą fakturowania elektronicznego, ale najwyższe koszty związane są z utworzeniem i utrzymaniem krajowej infrastruktury fakturowania elektronicznego.

Aby wypełnić zobowiązania wynikające z dyrektywy, niektóre państwa członkowskie musiały stworzyć nowe systemy, w niektórych przypadkach krajowe systemy centralne, do fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych, zapewniając pełne wdrożenie na poziomie centralnym. Jednocześnie państwa te zbudowały swoje systemy w celu wspierania norm europejskich. Inne państwa członkowskie, których poziom dojrzałości informatycznej był wyższy, lub posiadały system fakturowania elektronicznego, musiały zmodyfikować swój system/swoje systemy, aby upewnić się, że są w stanie akceptować europejskie faktury elektroniczne zgodne z normami europejskimi. Miało to miejsce albo na szczeblu centralnym, albo w zdecentralizowanych strukturach; wszystkie rozwiązania w zakresie fakturowania elektronicznego na potrzeby zamówień publicznych należało dostosować.

Koszty dostosowania do normy europejskiej różniły się w zależności od tego, czy norma krajowa już istnieje, ponieważ należało ją dostosować, aby była zgodna z normą europejską. Dziewięć państw członkowskich poniosło koszty w celu zapewnienia zgodności swoich istniejących formatów krajowych z normą europejską, a trzy z nich (Szwecja, Finlandia i Estonia) zdecydowały się całkowicie zastąpić swoje dotychczasowe formaty normą europejską. Koszty związane z zapewnieniem zgodności formatu krajowego z normą europejską różnią się w zależności od państwa członkowskiego i wynoszą od 250 000 EUR w Finlandii do około 1,5 mln EUR w Polsce i 2,5 mln EUR we Włoszech (we wszystkich przypadkach są one w pewnym stopniu finansowane w ramach projektów CEF Telecom dotyczących fakturowania elektronicznego).

Jak wspomniano powyżej, najbardziej znaczące koszty związane są z utworzeniem i utrzymaniem krajowej infrastruktury fakturowania elektronicznego i obejmują przede

wszystkim wydatki na oprogramowanie i sprzęt, koszty testowania, koszty szkoleń i koszty administracyjne, które obejmują: analizę prawną i analizę rozwiązań, reklamę, przewodniki użytkownika, wsparcie, bezpieczeństwo, audyt itp.

Finansowanie w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, za pośrednictwem mechanizmu dotacji zarządzanych przez UE, umożliwiło państwom członkowskim częściowe pokrycie swoich kosztów. Dwadzieścia cztery państwa członkowskie otrzymały budżet w wysokości 28,9 mln EUR na ponad 40 projektów w ramach programu telekomunikacyjnego „Łącząc Europę” na lata 2015–2020. W ramach tych projektów wsparciem objęto tworzenie centralnego systemu lub dostosowanie do normy europejskiej.

Jeżeli chodzi o analizę efektywności wykonawców, wyniki działań konsultacyjnych skierowanych do MŚP pokazują, że koszty różnią się w zależności od wybranego przez nich pakietu usług fakturowania elektronicznego i wielkości obsługiwanych faktur elektronicznych: 97 % MŚP objętych ankietą zakupiło pakiety fakturowania elektronicznego po stałych kosztach rocznych, natomiast 3 % MŚP zakupiło pakiety fakturowania elektronicznego z kosztami stałymi i opłatami zmiennymi w zależności od wolumenu transakcji. W przypadku przedsiębiorstw, im niższa jest liczba faktur, tym wyższe są koszty.

Bezpłatne pakiety dla MŚP z podstawowymi funkcjami fakturowania elektronicznego są dostępne w większości analizowanych państw członkowskich. Dziewięć państw członkowskich zapewnia bezpłatny centralny system przesyłania faktur elektronicznych bezpośrednio do organów publicznych.

Zdaniem SMEUnited, które udzieliło odpowiedzi na ukierunkowane konsultacje, MŚP mają jednak trudności nieodłącznie związane z ich wielkością i brakiem wiedzy fachowej w tej dziedzinie. W związku z tym zainteresowane strony twierdzą, że wdrożenie obowiązku fakturowania elektronicznego musi być stopniowe, aby umożliwić wypełnianie obowiązków w najlepszych warunkach. Ponieważ fakturowanie elektroniczne uznaje się za dość kosztowne dla MŚP, potrzebują one czasu na dostosowanie swojego systemu rachunkowości.

Przedsiębiorstwo międzynarodowe objęte ankietą w ramach ukierunkowanych konsultacji z zainteresowanymi stronami stanowiących podstawę oceny dyrektywy zgłosiły znaczne wysokie koszty ustanowienia fakturowania elektronicznego w różnych państwach członkowskich UE zarówno w odniesieniu do B2G, jak i B2B. Koszty te są powiązane z koniecznością korzystania z usług różnych usługodawców w celu spełnienia szczególnych wymogów krajowych. Koszty stałe znacznie się różnią.

Korzyści ilościowe wynikające z automatyzacji procesu fakturowania szacuje się na około 5,28 EUR za wystawioną fakturę elektroniczną i 8,4 EUR za otrzymaną fakturę elektroniczną, biorąc pod uwagę koszt pracy na godzinę na 46 EUR²⁶. Ponadto dzięki automatyzacji całego cyklu obejmującego etapy od zamówienia po zapłatę, w tym zamówień, dokumentów przewozowych, faktur i wezwań do zapłaty, osiąga się większe oszczędności. Automatyzacja tych procesów umożliwia spójną elektroniczną wymianę dokumentów i umożliwia automatyczne uzgadnianie, co przynosi korzyści szacowane na 25–65 EUR na cykl zakupu do zapłaty²⁷.

²⁶ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP, Ciciriello, C., Gray, E., Preparatory study on the effects of the Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement [Badanie przygotowawcze dotyczące skutków dyrektywy 2014/55/UE dla fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2873/27631>

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

Spójność z innymi politykami UE i wartość dodana UE

Aby wesprzeć tworzenie jednolitego rynku cyfrowego fakturowania elektronicznego, dyrektywa musi być spójna ze wszystkimi innymi politykami UE, głównie tymi, które dotyczą cyfryzacji. Spójność dyrektywy oceniono na dwóch głównych poziomach: spójności wewnętrznej i zewnętrznej. W ramach spójności wewnętrznej bada się, w jaki sposób poszczególne elementy działania UE współdziałają ze sobą, podczas gdy w ramach spójności zewnętrznej analizuje się, w jaki sposób dyrektywa jest dostosowana do kilku unijnych inicjatyw politycznych, ustawodawczych i nieustawodawczych: dyrektyw w sprawie zamówień publicznych z 2014 r.²⁸, dyrektywy w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach²⁹ i wniosku z 2023 r. dotyczącego rozporządzenia uchylającego obecną dyrektywę w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach³⁰, wniosków ustawodawczych z 2022 r. w sprawie VAT w epoce cyfrowej (ViDA), europejskich ram interoperacyjności (EFI)³¹, instrumentu „Łącząc Europę” (CEF) w zakresie fakturowania elektronicznego i modułu eDelivery³² oraz prac Komisji w zakresie polityki dotyczącej globalnego wymiaru fakturowania elektronicznego i promowania modelu UE.

Jeśli chodzi o spójność wewnętrzną, dyrektywa jest spójna z późniejszymi pracami w zakresie europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego, ponieważ wszystkie wymagania dyrektywy zostały spełnione. Po pierwsze, w dyrektywie wezwano do stworzenia europejskiej normy dotyczącej semantycznego modelu danych w zakresie podstawowych elementów faktury elektronicznej oraz wymieniono wykaz obowiązkowych elementów, które należy uwzględnić. Po drugie, w dyrektywie przewidziano wymóg stosowania ograniczonej liczby syntaktyk i tylko dwie syntaktyki zostały zidentyfikowane przez CEN i opublikowane w 2017 r. wraz z normą. Ponadto wraz z normą europejską opracowano niewiążące wytyczne dotyczące przysyłania faktur elektronicznych, aby zapewnić dalszą interoperacyjność. Wymogi te zostały z powodzeniem odzwierciedlone w wynikach CEN, co potwierdza spójność między celami legislacyjnymi a opracowywaniem norm. Ponadto zapewniono również spójność z pracami normalizacyjnymi prowadzonymi przez CEN TC434 w odniesieniu do elektronicznego odbioru (eReceipt). Jeśli chodzi o ustanowienie i prace europejskiego wielostronnego forum na temat fakturowania elektronicznego (EMSFEI) w celu wspierania prac UE w zakresie polityki dotyczącej fakturowania elektronicznego, w latach 2014–2020 wszystkie dostarczane produkty EMSFEI uzupełniały i wspierały wdrażanie normy europejskiej, odpowiadając na potencjalne wyzwania związane z interoperacyjnością.

Pod względem spójności zewnętrznej dyrektywa jest dobrze dostosowana do różnych polityk UE promujących cyfryzację zamówień publicznych i powiązanych działań. Dyrektywa jest dostosowana do dyrektyw w sprawie zamówień publicznych z 2014 r., stanowiąc integralną część pakietu legislacyjnego, którego celem jest osiągnięcie tego samego celu –

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (tekst mający znaczenie dla EOG).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE.

²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (wersja przekształcona) (Dz.U. L 48 z 23.2.2011, s. 1).

³⁰ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0533\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/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>

zharmonizowanej cyfryzacji administracji publicznej, a także jest dostosowana do celów normalizacji zamówień publicznych.

Ponadto dyrektywa jest silnie powiązana z wnioskiem ustawodawczym Komisji z 2022 r. dotyczącym VAT w epoce cyfrowej (ViDA)³³ w kwestii roli fakturowania elektronicznego. Wniosek ten ma na celu modernizację unijnego systemu VAT, sprostanie wyzwaniom związanym z gospodarką platform oraz wprowadzenie jednolitej rejestracji do celów VAT, aby uniknąć wielokrotnej rejestracji w UE. Ponadto we wniosku przewiduje się wdrożenie systemu sprawozdawczości VAT dla transakcji transgranicznych w UE, który będzie oparty na fakturowaniu elektronicznym i europejskiej normie dotyczącej fakturowania elektronicznego, przy jednoczesnym nałożeniu na państwa członkowskie, które chcą wprowadzić system sprawozdawczości VAT dla transakcji krajowych, wymogu oparcia go również na fakturowaniu elektronicznym. Jak przewidziano we wniosku, fakturowanie elektroniczne ma stać się domyślną metodą fakturowania do stycznia 2028 r.

Spójność między dyrektywą a ViDA zapewniają obecne projekty wniosków ustawodawczych, które mogą jednak ulec zmianie w trakcie procesu ich przyjmowania. Wniosek dotyczący ViDA stwarza okazję do uspoźnienia unijnej definicji fakturowania elektronicznego zawartej w przepisach dotyczących VAT i w dyrektywie. Nowa definicja fakturowania elektronicznego przyjęta w ViDA jest spójna z definicją zawartą w dyrektywie. Dostosowanie to zapewnia spójność różnych polityk UE i ułatwia sprawne wdrażanie inicjatyw w zakresie fakturowania elektronicznego w UE.

Ponadto dyrektywa koncentruje się w szczególności na fakturowaniu elektronicznym B2G, a jej obecne główne założenia są dostosowane do wniosku dotyczącego ViDA, którego celem jest fakturowanie elektroniczne między przedsiębiorstwami. Ponadto wniosek dotyczący ViDA stanowi uzupełnienie dyrektywy w sprawie fakturowania elektronicznego, w szczególności w zakresie zapewnienia harmonizacji i interoperacyjności transgranicznego fakturowania elektronicznego w transakcjach B2G i B2B, umożliwiając zmniejszenie obciążeń administracyjnych i wspierając przejście na europejską normę dotyczącą fakturowania elektronicznego, co podkreślono również w kroczącym planie działań na rzecz normalizacji ICT do 2023 r.³⁴

Wdrożenie fakturowania elektronicznego i dyrektywy jest spójne z przepisami zmienionej dyrektywy w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach i wnioskiem z 2023 r. dotyczącym rozporządzenia uchylającego obecną dyrektywę w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach, ponieważ zapewnia automatyzację procesu zatwierdzania faktur elektronicznych, usprawniając procedury płatności i zapewniając terminowe płatności.

Jeżeli chodzi o europejskie ramy interoperacyjności (EIF), dyrektywa w sprawie fakturowania elektronicznego skutecznie odnosi się do interoperacyjności zarówno w warstwie semantycznej, jak i w warstwie syntaktycznej, jak przewiduje EFI. Nie uwzględniono w niej jednak wszystkich czterech poziomów interoperacyjności, w tym transmisji i zarządzania, co jeszcze bardziej ułatwiłoby interoperacyjność.

Moduł eDelivery został opracowany równolegle i w sposób spójny z pakietem usług modułu fakturowania elektronicznego w ramach instrumentu „Łącząc Europę”. Chociaż w module fakturowania elektronicznego zapewniono podstawowe narzędzia ułatwiające i zatwierdzające

³³ COM(2022) 701 final, wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących VAT w epoce cyfrowej, 8.12.2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN>

³⁴ Fakturowanie elektroniczne (RP2023) | Joinup (europa.eu).

zgodne wdrożenie europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego w systemach i usługach informatycznych, w module eDelivery zapewniono specyfikacje techniczne i normy, możliwe do instalacji oprogramowanie oraz usługi pomocnicze w celu stworzenia sieci węzłów wymiany faktur elektronicznych, a także inne bezpieczne cyfrowe wymiany danych. Niektóre rozwiązania w zakresie fakturowania elektronicznego wykorzystują eDelivery jako metodę transmisji.

Ponadto obecne działania prowadzone przez Komisję z jej partnerami międzynarodowymi są spójne z dyrektywą, zarówno w ramach formalnych negocjacji, jak i w ramach dialogów dwustronnych. Unijny model PINT (oparty na Peppol) został przyjęty w kilku krajach spoza UE, w tym w Australii, Japonii, Malezji, Nowej Zelandii i Singapurze. Jeśli chodzi o Stany Zjednoczone, ramy wymiany faktur elektronicznych w UE i USA są w znacznym stopniu kompatybilne. Amerykańskie profile faktury elektronicznej były celowo wzorowane na normie europejskiej, aby zapewnić wysoki stopień zgodności w celu wsparcia interoperacyjności przy jednoczesnym spełnieniu wymagań amerykańskiego rynku biznesowego. Podobnie Tajwan i UE rozpoczęły dialog regulacyjny w sprawie fakturowania elektronicznego w lipcu 2023 r.

Dyrektywa jest również zgodna z ogólną europejską polityką normalizacyjną, czego wyrazem jest wspieranie rozwoju i utrzymania europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego, finansowanej przez Komisję.

Jeżeli chodzi o unijną wartość dodaną, wśród państw członkowskich UE panuje powszechna zgoda co do tego, że dyrektywa poprawiła funkcjonowanie rynku wewnętrznego od czasu jej przyjęcia w 2014 r.

Z punktu widzenia organów krajowych główny wkład UE polega na zmniejszeniu barier w transgranicznych zamówieniach publicznych poprzez ograniczenie pojawiania się różnych krajowych norm fakturowania elektronicznego. W dyrektywie nałożono na administracje publiczne w całej Unii Europejskiej obowiązek odbierania i przetwarzania faktur elektronicznych wystawianych w ramach zamówień podlegających dyrektywom UE w sprawie zamówień publicznych, pod warunkiem że są one zgodne z europejską normą dotyczącą fakturowania elektronicznego. Działania podjęte na podstawie dyrektywy nie tylko zapobiegły fragmentacji rynku wewnętrznego, ale także przyczyniły się do zwiększenia interoperacyjności fakturowania elektronicznego w całej UE.

Oprócz bezpośredniego wpływu w dziedzinie zamówień publicznych dyrektywa odegrała kluczową rolę w promowaniu dalszej harmonizacji rozwiązań w zakresie fakturowania elektronicznego i ich struktury w kontekście B2B. Ustanawiając wspólną podstawę dla norm i praktyk dotyczących fakturowania elektronicznego w UE, dyrektywa zachęciła do zmian w obszarze B2B, w którym norma unijna zostanie ponownie wykorzystana w ramach wniosków ViDA. W związku z tym europejska norma dotycząca fakturowania elektronicznego ma być rozwijana, aby objąć wszystkie przypadki użycia i zaspokoić potrzeby określonych sektorów. Komitet Techniczny CEN TC434 jest odpowiedzialny za zapewnienie, aby norma europejska była odpowiednia do końca 2024 r.

Ponadto uważa się, że dyrektywa wygenerowała międzynarodową wartość dodaną dzięki promowaniu globalnej interoperacyjności. Przykładem tego jest przyjęcie ram interoperacyjności Peppol poza UE, w tym w krajach takich jak Australia, Japonia, Malezja, Nowa Zelandia i Singapur, co dodatkowo rozszerza pozytywne skutki dyrektywy.

WNIOSKI

Dyrektywa przyczyniła się do usunięcia barier na rynku wewnętrznym i przeszkód w handlu wynikających z istnienia różnych krajowych przepisów i norm dotyczących fakturowania elektronicznego.

Z tego powodu skutki dyrektywy oceniono jako pozytywne, biorąc pod uwagę jej wpływ na interoperacyjność transgraniczną i upowszechnienie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych. Udało się zwiększyć interoperacyjność, która była głównym oczekiwanym skutkiem dyrektywy, ponieważ faktury elektroniczne zgodne z europejską normą dotyczącą fakturowania elektronicznego muszą być akceptowane przez wszystkich nabywców publicznych. To z kolei doprowadziło do osiągnięcia drugiego oczekiwanego efektu, a mianowicie szybszego upowszechnienia fakturowania elektronicznego.

Interwencja UE w zakresie fakturowania elektronicznego w dziedzinie zamówień publicznych przyczyniła się do harmonizacji i interoperacyjności wymogów i norm technicznych, zapobiegając dalszemu rozdrobnieniu na rynku wewnętrznym. Interoperacyjność osiągnięto na poziomie semantycznym i syntaktycznym dzięki stworzeniu europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego. Jak jednak pokazało wdrażanie dyrektywy przez państwa członkowskie, zajęcie się kwestią interoperacyjności na poziomie transmisji jest kluczowym elementem umożliwiającym osiągnięcie pełnej interoperacyjności.

Drugim oczekiwanym skutkiem dyrektywy było rozpowszechnienie fakturowania elektronicznego w Europie. Zakładano również, że dostępność normy europejskiej i obowiązek akceptowania faktur elektronicznych zgodnych z wymogami przez organy publiczne znacznie zwiększy upowszechnienie fakturowania elektronicznego, które jednak pozostanie zależne od decyzji biznesowych. W przypadku zamówień publicznych okazało się, że 100 % przyjęcie fakturowania elektronicznego zostało (lub ma zostać) osiągnięte tylko w państwach członkowskich, które wprowadziły obowiązek fakturowania elektronicznego w zakresie B2G wobec swoich dostawców, lub w dojrzałych cyfrowo państwach członkowskich. Upowszechnienie fakturowania elektronicznego ogólnie wzrosło, ale nie jest ono jeszcze stosowane w większości transakcji.

Ogólnie rzecz biorąc, dyrektywa w sprawie fakturowania elektronicznego przyniosła znaczną wartość na szczeblu UE, ale nadal istnieją wyzwania. W związku z tym konieczne są dalsze działania stymulujące upowszechnienie fakturowania elektronicznego w UE oraz wspieranie interoperacyjności.