EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 19.2.2024
COM(2024) 72 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Auswirkungen der Richtlinie 2014/55/EU auf den Binnenmarkt und die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen

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

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Auswirkungen der Richtlinie 2014/55/EU auf den Binnenmarkt und die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen

EINLEITUNG

In diesem Bericht werden die Auswirkungen der Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen auf den Binnenmarkt und die Einführung der elektronischen Rechnungsstellung in der Europäischen Union analysiert. Er stützt sich insbesondere auf die Ergebnisse der Evaluierung dieser Rechtsvorschriften durch die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“)[1].

Mit der Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (im Folgenden „Richtlinie“)[2] wurde das Ziel verfolgt, das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern, indem die Vorschriften für die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Sektor in der Europäischen Union harmonisiert und Hindernisse bei grenzübergreifenden Ausschreibungen abgebaut werden, die auf die unzureichende Interoperabilität der nationalen rechtlichen Anforderungen und Systeme für die elektronische Rechnungsstellung zurückzuführen sind. Darüber hinaus sollte mit der Richtlinie eine breite harmonisierte Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung mithilfe einer gemeinsamen Norm, der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung, gewährleistet werden, die für die Erreichung der Ziele der Richtlinie von entscheidender Bedeutung war.

Die Kommission hat Datenerhebungs- und Konsultationstätigkeiten mit Interessenträgern verschiedener Kategorien durchgeführt. Außerdem hat sie eine externe Studie in Auftrag gegeben, in der die Umsetzung der Richtlinie analysiert und ihre Funktionsweise bewertet werden sollte. Auf der Grundlage dieser Tätigkeiten erfolgte 2023 die Evaluierung der Richtlinie. Daten aus Sekundärquellen, einschließlich statistischer Daten, legislativer Dokumente, Berichte und Studien, wurden gesammelt und analysiert. Die Vor-Ort-Untersuchung umfasste eine Sondierung und gezielte Konsultationen in Form von Umfragen und Befragungen verschiedener Interessenträger, darunter nationale Behörden, kleine und mittlere Unternehmen (KMU), große Unternehmen, Anbieter von Diensten und Lösungen zur elektronischen Rechnungsstellung, Anbieter von Unternehmensressourcenplanung[3] (Enterprise Resource Planning, ERP) und wichtige in diesem Sektor tätige Fachverbände wie OpenPeppol und die Global Exchange Network Association (GENA), vormals „European E-Invoicing Service Providers Association“ (EESPA). Fallstudien zu ausgewählten Ländern wurden ebenfalls erarbeitet und als Informationsquellen genutzt.

Diese Überprüfung steht im Einklang mit Artikel 12 der Richtlinie, wonach die Kommission ihre Auswirkungen auf den Binnenmarkt und auf die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen innerhalb von drei Jahren nach Ablauf der im

[1] SWD(2024) 39.
[2] Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (ABl. L 133 vom 6.5.2014), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055.
[3] Die Unternehmensressourcenplanung ist eine Software für das Management von Geschäftsprozessen, die es einer Organisation ermöglicht, ein System integrierter Anwendungen zu nutzen, um das Unternehmen zu verwalten und viele Back-Office-Funktionen wie Beschaffung, Produktion, Technologie, Buchführungs- und Unterstützungsdienste sowie Humanressourcen zu automatisieren.

April 2020 gesetzten Frist für die Umsetzung der Richtlinie durch subzentrale öffentliche Auftraggeber prüfen muss.

KONTEXT UND HINTERGRUND DES BERICHTS

Die Richtlinie ist Teil der Folgemaßnahmen zur Strategie der Kommission für die e-Vergabe aus dem Jahr 2012[4], mit der das öffentliche Auftragswesen modernisiert und die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in der EU gefördert werden sollten.

In der Digitalen Agenda für Europa von 2010[5] erkannte die Kommission das Potenzial der elektronischen Rechnungsstellung als grundlegenden Faktor für die digitale Wirtschaft und als Mittel zur Förderung des digitalen Binnenmarkts an. 2010 wurde die EU-Politik zur elektronischen Rechnungsstellung mit der Mitteilung „Die Vorteile der elektronischen Rechnungsstellung für Europa nutzen“[6] weiter gefördert, in der für deren Einführung und die Entwicklung eines Standards eingetreten wurde. Zwei Jahre danach hatte sich die Lage für die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen jedoch nicht wesentlich verändert. In einer Entschließung vom April 2012 forderte das Europäische Parlament daher, die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen bis 2016 verbindlich vorzuschreiben, während die Mitgliedstaaten auf der informellen Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) im Februar 2012 und in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2012[7] Maßnahmen zur Förderung der elektronischen Rechnungsstellung forderten.

Hierauf wurde 2013 eine Folgenabschätzung durchgeführt, die dem Richtlinienvorschlag beigefügt wurde und in der die Auswirkungen der Einführung der elektronischen Rechnungsstellung und der Interoperabilität bei öffentlichen Aufträgen untersucht wurden. Zu diesem Zeitpunkt machte die elektronische Rechnungsstellung 4-15 % der Rechnungsstellungsverfahren in der EU aus und stellte sowohl kleine und mittlere Unternehmen als auch große Unternehmen aufgrund mangelnder Interoperabilität vor besondere Herausforderungen.

Die elektronische Rechnungsstellung im privaten Sektor wurde seit den 1980er Jahren über die Systeme für den elektronischen Datenaustausch (Electronic Data Interchange, EDI) eingeführt, um die elektronische Kommunikation zwischen Handelspartnern zu standardisieren. EDI wurde in erster Linie in Branchen wie der Automobilindustrie, dem Einzelhandel und der Logistik eingesetzt. Seit 2005 haben einige Mitgliedstaaten damit begonnen, den Zulieferern des öffentlichen Sektors die Verwendung und Beachtung spezifischer nationaler Formate und rechtlicher Anforderungen für die elektronische Rechnungsstellung vorzuschreiben. Diese Formate waren nicht interoperabel, und die Zulieferer waren gezwungen, beim grenzüberschreitenden Handel unterschiedliche Vorschriften einzuhalten.

Seit 2007 unterstützt die Europäische Union Projekte, mit denen die Verfahren bei öffentlichen Aufträgen harmonisiert werden sollen, wozu auch die elektronische Rechnungsstellung gehört.

---

[4] COM(2012) 179 final, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine Strategie für die e-Vergabe, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=COM:2012:0179:FIN.

[5] KOM(2010) 245 endg., Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine Digitale Agenda für Europa, 19.5.2010, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:DE:PDF.

[6] KOM(2010) 712 endg. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die Vorteile der elektronischen Rechnungsstellung für Europa nutzen, 2.12.2010, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:DE:PDF.

[7] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/de/pdf

2008 wurde das von der EU finanzierte Projekt „Pan-European Public Procurement On-Line“ (Peppol) von 18 staatlichen Stellen in 11 Mitgliedstaaten begonnen, um die grenzübergreifende elektronische Auftragsvergabe auf der Grundlage der Arbeit des Europäischen Komitees für Normung (CEN) zu erleichtern. Damit wurde eine Reihe technischer Spezifikationen bereitgestellt, die in bestehende Lösungen für die elektronische Auftragsvergabe eingebaut werden können, um sie interoperabel zu machen, und das Projekt entwickelte sich zu einem Netz von Zugangspunkten für den Austausch elektronischer Rechnungen und anderer Dokumente. 2012 wurde die OpenPeppol-Vereinigung von einer Gruppe von Mitgliedstaaten gegründet, um die Nachhaltigkeit der Projektergebnisse zu gewährleisten. Seitdem ist eine Vielzahl von Mitgliedern hinzugekommen und ihr Netz hat sich erheblich erweitert[8].

UMSETZUNG UND DURCHFÜHRUNG DER RICHTLINIE

Die Richtlinie wurde im April 2014 mit dem allgemeinen Ziel erlassen, das Funktionieren des Binnenmarkts durch den Abbau von Schranken bei grenzübergreifenden Ausschreibungen zu verbessern, die auf unzureichende Interoperabilität der nationalen rechtlichen Anforderungen und Normen für die elektronische Rechnungsstellung zurückzuführen sind.

Zusätzlich zu diesem allgemeinen Ziel wurden mit der Richtlinie zwei spezifische Ziele verfolgt: i) Reduzierung der Komplexität und Erhöhung der Übersichtlichkeit und Rechtssicherheit für Wirtschaftsakteure, indem man Unternehmen in die Lage versetzt, Rechnungen nach vertrauten, in weiten Kreisen akzeptierten Normen zu versenden und ii) niedrigere Betriebskosten für Wirtschaftsakteure, die sich an der grenzübergreifenden Vergabe öffentlicher Aufträge beteiligen; dies betrifft u. a. die Kosten der Aufrechterhaltung mehrerer Normen und Systeme für die elektronische Rechnungsstellung.

Schließlich bestand das operative Ziel der Richtlinie darin, die Voraussetzungen für das Entstehen technischer Lösungen für die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen zu schaffen, mit denen die grenzübergreifende Interoperabilität gewährleistet wird, sodass die Kommunikation und gegenseitige Zuordnung zwischen Systemen für elektronische Rechnungsstellung weniger ressourcenintensiv ist und zulässt, dass Auftraggeber und Auftragnehmer bei öffentlichen Aufträgen Rechnungen zu geringstmöglichen Kosten und mit einem möglichst geringen Grad an Komplexität austauschen können.

Um diese Ziele zu erreichen, gab die Kommission gemäß Artikel 3 der Richtlinie zunächst die Entwicklung einer europäischen Norm für das semantische Datenmodell einer elektronischen Rechnung in Auftrag, das den Inhalt einer Rechnung darstellt, die Liste der Elemente oder Begriffe also, die aufgenommen werden müssen (im Folgenden „europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung“ oder auch „europäische Norm“).[9] Zweitens schrieb die Kommission die Ermittlung einer begrenzten Anzahl von Syntaxen (Format oder Sprache) vor, die der europäischen Norm entsprechen. Diese Norm wurde auch zur Unterstützung der EU-Rechtsvorschriften über die Mehrwertsteuer (MwSt) konzipiert. Die Zuständigkeit für die Erstellung der Norm wurde dem Europäischen Komitee für Normung (CEN) übertragen. Die Kommission beauftragte das CEN, Leitfäden zur Interoperabilität der Übermittlung[10] zu

[8] https://peppol.org/

[9] Die Europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung wurde vom CEN entwickelt und von der Europäischen Kommission veröffentlicht.
In ihr sind die Kernelemente (Core Business Terms oder Core Elements) einer elektronischen Rechnung in einem semantischen Datenmodell festgelegt. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Compliance+with+eInvoicing+standard.

[10] Im Rahmen der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung wird die Frage der Übermittlung der elektronischen Rechnungen in einem Leitfaden behandelt. Die Anwenderinnen und Anwender finden darin Unterstützung bei der Auswahl und Gestaltung von Übermittlungslösungen. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Navigating+the+eInvoicing+standard+documentation.

erstellen, auch wenn diese Leitfäden für öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber nicht verbindlich waren. Der Norm ist eine Reihe von Nebenprodukten beigefügt, die vom CEN gleichzeitig veröffentlicht wurden.

Um die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen in der EU zu fördern, ist in Artikel 7 der Richtlinie vorgeschrieben, dass alle öffentlichen Verwaltungen in Europa elektronische Rechnungen empfangen und verarbeiten müssen, die infolge der Ausführung von Aufträgen ausgestellt wurden, für die die EU-Vergaberichtlinien (Richtlinie 2009/81/EG[11], Richtlinie 2014/23/EU[12], Richtlinie 2014/24/EU[13] und Richtlinie 2014/25/EU[14]) gelten, wenn die elektronische Rechnung der europäischen Norm entspricht.

Die zentralen öffentlichen Auftraggeber hatten bis April 2019 Zeit, den Bestimmungen der Richtlinie nachzukommen, und die subzentralen öffentlichen Auftraggeber in den Mitgliedstaaten, die sich für die Verlängerung um ein Jahr für subzentrale öffentliche Auftraggeber in ihrem nationalen Umsetzungsrecht entschieden haben, hatten dafür entsprechend Zeit bis April 2020.

Bis Juli 2023 wurden bei der Einführung der elektronischen Rechnungsstellung in der Europäischen Union erhebliche Fortschritte erzielt. Alle Mitgliedstaaten haben die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt. 17 von 27 Mitgliedstaaten haben Rechtsvorschriften umgesetzt, in denen Zulieferer verpflichtet werden, dem öffentlichen Sektor elektronische Rechnungen auszustellen; wobei in 13 Mitgliedstaaten eine umfassende und in vier Mitgliedstaaten eine nur partielle Zuliefererverpflichtung eingeführt wurde. Einige von ihnen haben den Zulieferern die Verpflichtung genau zum Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie auferlegt. Darüber hinaus haben neun Mitgliedstaaten die elektronische Rechnungsstellung für öffentliche Aufträge auf Aufträge mit einem Wert unter den EU-Schwellenwerten ausgeweitet.

AKTUELLE ENTWICKLUNG DER ELEKTRONISCHEN RECHNUNGSSTELLUNG

Angesichts sich abzeichnender neuer politischer Initiativen der EU, insbesondere des jüngsten Legislativvorschlags „Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter“ (VAT in the Digital Age, ViDA)[15], wird sich die europäische Politik im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung in den kommenden Jahren verändern. Am 8. Dezember 2022 legte die Kommission eine Reihe von Vorschlägen zur Modernisierung und Verbesserung des Mehrwertsteuersystems der EU vor. Mit dieser Reform soll der Anwendungsbereich der EU-Politik auf Umsätze zwischen Unternehmen (Business-to-Business, B2B) ausgeweitet werden, indem eine nahezu in Echtzeit erfolgende digitale MwSt-Meldung bei grenzüberschreitenden Umsätzen in der EU umgesetzt und die elektronische Rechnungsstellung bis Januar 2028 zum Standardsystem für die Ausstellung von Rechnungen gemacht wird. Darüber wird mit der ViDA-Initiative der Binnenmarkt gestärkt, da durch sie eine stärkere Angleichung der nationalen Systeme in der gesamten EU gewährleistet wird: Die Akzeptanz der europäischen Norm müsste in allen nationalen Systemen der elektronischen Rechnungsstellung sichergestellt werden. Schließlich bietet ViDA die Gelegenheit, die digitale Integration von Unternehmen innerhalb des digitalen

[11] Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 216 vom 20.8.2009, S. 76).
[12] Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 1).
[13] Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014).
[14] Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243).
[15] https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/value-added-tax-vat/vat-digital-age_en

Binnenmarkts zu fördern, die Normung der elektronischen Rechnungsstellung zu stärken und Innovationen anzuregen.

Eine weitere wichtige Entwicklung der elektronischen Rechnungsstellung hängt mit dem zunehmenden Einfluss der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung auf internationaler Ebene zusammen. Um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu fördern und die weltweite Führungsrolle der EU im Normungsbereich zu stärken, fördert die Kommission aktiv das EU-Modell auf der Grundlage der europäischen Norm und der Peppol-Spezifikationen. Derzeit haben Länder außerhalb der EU wie Australien, Japan, Malaysia, Neuseeland und Singapur ihre nationalen Spezifikationen für die elektronische Rechnungsstellung als Erweiterungen auf die europäische Norm gestützt und zeigen aktiv Interesse am Peppol International Invoice Model (PINT)[16], das seit Juli 2023 im Einsatz ist und mit dem die europäische Norm systematisch verallgemeinert und der interoperable Austausch von Rechnungen über das Peppol-Netz auf internationaler Ebene erleichtert wird. In anderen Ländern und Regionen wird PINT als Referenz herangezogen und an die jeweiligen spezifischen Bedürfnisse angepasst. Die Zusammenarbeit mit den EU-Partnerländern bei der elektronischen Rechnungsstellung bietet die Möglichkeit, die von EU-Unternehmen bereits getätigten Investitionen und Umsetzungsanstrengungen zu maximieren und die Handelskosten durch die Förderung der Interoperabilität der elektronischen Rechnungsstellung zwischen den Regionen zu minimieren.

Nicht zuletzt prägen neu entstehende Technologien und innovative Ansätze die Zukunft der elektronischen Rechnungsstellung. Für ein grüneres Europa könnte die Emissionsberichterstattung genauer werden, indem Emissionen auf der Ebene der einzelnen Positionen in elektronischen Rechnungen berechnet und offengelegt werden, wodurch die ökologische Rechenschaftspflicht gestärkt würde. Im Steuerbereich wird Unternehmen die Einhaltung der Vorschriften durch digitale MwSt-Erklärungen vereinfacht, die anhand von Daten aus elektronischen Rechnungen vorab ausgefüllt werden. Steuerschätzungen mithilfe künstlicher Intelligenz (KI) könnten Vorhersagen der Steuerbeträge für Unternehmen und Einzelpersonen ermöglichen. Bei der Betrugsbekämpfung werden KI-gestützte semantische Analysen, maschinelles Lernen und Data Mining auf strukturierte elektronische Rechnungen angewandt, um die Überwachung und Genauigkeit zu verbessern. Mit der Echtzeit-Wirtschaft soll Informationsaustausch in Echtzeit ermöglicht werden, und zu diesem Zweck könnten Daten aus elektronischen Rechnungen als der genaueste Datensatz für Geschäftsvorgänge verwendet werden, wodurch der Verwaltungsaufwand verringert würde. Darüber hinaus ist eine Blockchain-gestützte Rechnungsfinanzierung, bei der für jede Rechnung ein eindeutiger digitaler Fingerabdruck erstellt wird, eine Möglichkeit, gegen das Risiko einer grenzübergreifenden doppelten Rechnungsfinanzierung vorzugehen. Schließlich verändert sich die elektronische Rechnungsstellung durch diese Fortschritte, und die EU und ihre Mitgliedstaaten sind in der Pflicht, sich für das gemeinsame Ziel einzusetzen, optimale Bedingungen für die Entwicklung dieser Innovation in der EU zu schaffen.

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE AUS DER ANALYSE DER UMSETZUNG DER RICHTLINIE ÜBER DIE ELEKTRONISCHE RECHNUNGSSTELLUNG

Im vorliegenden Bericht werden gemäß Artikel 12 der Richtlinie, ausgehend von den Ergebnissen der 2023 durchgeführten Evaluierung, die Auswirkungen der Richtlinie auf den Binnenmarkt überprüft und die Einführung der elektronischen Rechnungsstellung in Europa

[16] PINT ist die Spezifikation, auf deren Grundlage die Peppol-BIS-Rechnungsstellung für Europa umgesetzt wird. Sie enthält eine Beschreibung der Verwendung von Rechnungs- und Gutschriftenmitteilungen in Peppol und erleichtert eine effiziente Umsetzung und verstärkte Nutzung der elektronischen Zusammenarbeit, https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/.

untersucht. Zur Bewertung der Leistungsfähigkeit und der Auswirkungen der Richtlinie lag der Fokus der Analyse auf der Umsetzung und den Erfolgen der Richtlinie auf den Jahren 2014 bis 2022, wobei der Zeitraum nach der Umsetzung für die zentralen öffentlichen Auftraggeber im April 2019 genauer betrachtet wurde, auch wenn die endgültige Umsetzungsfrist für die subzentralen öffentlichen Auftraggeber bekanntlich auf April 2020 gelegt wurde.

Die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen beruhen auf den Ergebnissen der Evaluierung der Richtlinie durch die Kommission, die 2023 vor der Erstellung des Berichts durchgeführt wurde. Im Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung wurde bei dieser Evaluierung die Leistungsfähigkeit der Richtlinie anhand von fünf Bewertungskriterien untersucht: Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und EU-Mehrwert. Dabei ging es um Folgendes: Die Herausforderungen für den Binnenmarkt für die elektronische Rechnungsstellung, die Auswirkungen der Richtlinie auf den Binnenmarkt und auf die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung sowie auf die wichtigsten Interessenträger, den Mehrwert der Richtlinie und die Kohärenz der EU-Politik im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung mit der EU-Politik in anderen Bereichen.

Herausforderungen für den Binnenmarkt: Vergangenheit und Gegenwart

Die Richtlinie ist heute nach wie vor relevant, da die Herausforderungen, die ihrer Annahme im Jahr 2014 zugrunde lagen, fortbestehen und nach wie vor zu Hindernissen für das Funktionieren des Binnenmarkts führen. Darüber hinaus haben sich seit ihrer Annahme neue Herausforderungen und Entwicklungen ergeben, sodass sich derzeit nationale Behörden aus 18 von 27 Mitgliedstaaten über die fortdauernde Relevanz der Richtlinie einig sind.[17]

Die 2014 ermittelten Herausforderungen sind nach wie vor relevant: Sie betreffen die Verbreitung der elektronischen Rechnungsstellung in Europa und die Interoperabilität der IT-Systeme für die elektronische Rechnungsstellung. Was die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen betrifft, so ist anzumerken, dass die Möglichkeiten für den Erhalt elektronischer Rechnungen zwar bis zu einem gewissen Grad vorhanden sind, dass jedoch eine signifikante Nutzung erstens in Ländern zu beobachten ist, die Zulieferer verpflichtet haben, Behörden ausschließlich elektronische Rechnungen zu übermitteln, und zweitens in Mitgliedstaaten mit einer hohen digitalen Reife. Insbesondere melden 17 Mitgliedstaaten, die Zuliefererverpflichtungen vollständig (13 Mitgliedstaaten) oder teilweise (4 Mitgliedstaaten) eingeführt haben, entweder die 100%ige Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen oder die Erwartung, dieses Ziel bis Ende des Jahres oder 2024 zu erreichen. In den anderen Mitgliedstaaten hingegen ist die Nutzung tendenziell gering, mit Ausnahme der digital fortgeschrittenen Länder wie Estland, Finnland und Schweden. In diesen Ländern, die über fortschrittliche Rechtsvorschriften und Kapazitäten im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung verfügen, ist die Verbreitung größer. Die Nutzung ist auch dann hoch, wenn es zwar keine rechtliche Verpflichtung gab, es den Behörden jedoch freigestellt war, bei Ausschreibungen die elektronische Rechnungsstellung zu verlangen, wodurch im Wesentlichen eine De-facto-Verpflichtung geschaffen wurde.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung nicht unbedingt mit der Nutzung der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung einhergeht. Einige Mitgliedstaaten haben die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen sichergestellt, indem sie den Zulieferern Verpflichtungen auferlegt

[17] Ergebnis der im Rahmen der Studie zur Vorbereitung der Evaluierung durchgeführten Umfrage unter nationalen Behörden (siehe SWD(2024) 39).

haben, ohne gleichzeitig die Verwendung der europäischen Norm vorzuschreiben. Folglich wird die europäische Norm nach wie vor in geringerem Maße verwendet, da sie auf der freiwilligen Wahl der Zulieferer beruht. In Mitgliedstaaten, in denen es bereits vor der Annahme der europäischen Norm entsprechende Systeme gab, ist die Verwendung der nationalen Norm tendenziell vorherrschend.

Um den Binnenmarkt für die elektronische Rechnungsstellung zu konsolidieren, wäre es in diesem Zusammenhang hilfreich, die Nutzung der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung zu maximieren, um den Verwaltungsaufwand für Unternehmen zu verringern. Die Einführung einer einheitlichen Norm für die elektronische Rechnungsstellung in allen Mitgliedstaaten würde zu einer Straffung der Rechnungsstellungsprozesse und -verfahren in Europa führen und so öffentlichen Verwaltungen und ihren Geschäftspartnern die Rechnungsstellung vereinfachen. Diese Vereinfachung wird durch die Anwendung derselben Norm für die MwSt-Meldung, wie von der ViDA vorgesehen, weiter unterstützt. Schließlich erleichtert die Verwendung der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung nicht nur die Konsolidierung des Binnenmarktes für die elektronische Rechnungsstellung, sondern sie trägt auch zur Senkung der mit grenzüberschreitenden Transaktionen verbundenen Kosten für die Wirtschaftsakteure bei.

Außerdem besteht nach wie vor die Herausforderung der Interoperabilität, da nicht alle vier Interoperabilitätsebenen gemäß dem Europäischen Interoperabilitätsrahmen, einschließlich Übermittlung und Governance, Gegenstand der Richtlinie sind. Während die Interoperabilität auf semantischer und syntaktischer Ebene bereits 2014 als eine im Rahmen der EU-Politik zu behandelnde Herausforderung ermittelt und 2017 durch die Schaffung einer europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung angegangen wurde, hat sich bei der Einführung der elektronischen Rechnungsstellung die Übermittlung als eine der größten Herausforderungen erwiesen. Gemeinsam mit der europäischen Norm veröffentlichte das CEN, den Erwägungsgründen der Richtlinie entsprechend, lediglich nicht verpflichtende Empfehlungen zur Übermittlung. Diese Situation könnte sich jedoch im Lichte neuer Entwicklungen der EU-Politik ändern, die sich im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung im Zusammenhang mit den ViDA-Legislativvorschlägen zu ergeben.

Was die Interoperabilität im B2B-Bereich betrifft, so sind Unternehmen und insbesondere Kleinunternehmen aktuell gezwungen, die spezifischen elektronischen Rechnungsstellungsnetze ihrer Großkunden zu nutzen. Diese Netze sind geschlossene Netze und untereinander nicht interoperabel. Dies hat negative Folgen für kleine Unternehmen, die für den Austausch von Rechnungen mit ihren Handelspartnern in ihrem eigenen Land und darüber hinaus auf EU-Ebene nicht auf ein und denselben eInvoicing-Anbieter zurückgreifen können. Einigen sich die Parteien auf gemeinsame Übermittlungsverfahren und -protokolle (oder wird dies rechtlich vorgeschrieben), so kann dieses Problem leicht gelöst werden. Hinzu kommt, dass in dem Fall, dass auf nationaler Ebene eine Plattform für die Rechnungsstellung zwischen Unternehmen und Behörden (Business-to-Government, B2G) eingerichtet wurde, die Unternehmen noch ein weiteres System nutzen müssten, um elektronische Rechnungen an den öffentlichen Sektor zu senden.

Für Anbieter von Diensten und Lösungen eröffnete sich die Möglichkeit, einen EU-weiten Kundenstamm zu erreichen, indem sie europaweite Dienste für die elektronische Rechnungsstellung auf der Grundlage einer gemeinsamen Norm, der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung, anboten. Werden ihnen jedoch länderspezifische Anforderungen auferlegt, z. B. die Registrierung einer MwSt-Nummer oder strenge Zertifizierungssysteme, die hohe Investitionskosten verursachen, verringert sich ihr Nutzen.

Diese Herausforderung besteht sowohl in Griechenland als auch in Frankreich[18]. Darüber hinaus planen immer mehr Mitgliedstaaten die Einführung nationaler Zertifizierungssysteme für Dienste und Lösungen der elektronischen Rechnungsstellung, wodurch neue Hindernisse für den Binnenmarkt entstehen werden. Parallel dazu stellt die Verwendung elektronischer Signaturen zur Gewährleistung der Authentizität und Integrität elektronischer Rechnungen, die von einigen Mitgliedstaaten vorgeschrieben wurde, eine weitere Herausforderung für die grenzübergreifende elektronische Rechnungsstellung dar. Wie sich bei Systemen gezeigt hat, bei denen diese Authentifizierungsmethode nicht eingesetzt wird, hat sich eine solche Vorschrift in der Praxis nicht als notwendig erwiesen.

Seit dem Erlass der Richtlinie hat es neue Entwicklungen gegeben. Insbesondere wird nach der Annahme der ViDA-Legislativvorschläge vorgeschrieben sein, dass ab Januar 2028 die elektronische Rechnungsstellung zur Standardmethode für die Ausstellung von Rechnungen wird. Dies bedeutet, dass elektronische Rechnungen in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen werden müssen, das eine automatische und elektronische Verarbeitung ermöglicht. Die Mitgliedstaaten hätten die Möglichkeit, die elektronische Rechnungsstellung vorzuschreiben, ohne Ausnahmen zu beantragen. Darüber hinaus wäre die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung in allen Mitgliedstaaten weithin akzeptiert und würde im B2B-Geschäftsverkehr eine nahtlose Übermittlung elektronischer Rechnungen entweder direkt zwischen den Handelspartnern oder über von den Steuerverwaltungen eingerichtete öffentliche Portale ermöglichen.

Hinzu kommt, dass mehrere Mitgliedstaaten derzeit neue Rechtsvorschriften ausarbeiten, um die elektronische Rechnungsstellung bei B2B-Umsätzen auf der Grundlage einer Abweichung von der MwSt-Richtlinie gemäß Artikel 395 dieser Richtlinie vorzuschreiben. In manchen Fällen könnte sich der Anwendungsbereich dieser Maßnahmen auch auf den Bereich Business-to-Consumer (B2C) erstrecken, und in diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das CEN derzeit entsprechende Normungsarbeiten durchführt: Der Technische Ausschuss TC434 des CEN entwickelt derzeit technische Spezifikationen für elektronische Belege. In diesem Zusammenhang würde mit einer Angleichung der Strukturen und Systeme für die elektronische Rechnungsstellung zwischen B2G, B2B und B2C eine übermäßige technische Komplexität und Rechtsunsicherheit für die Wirtschaftsakteure in ihrem eigenen Land sowie beim grenzüberschreitenden Handel innerhalb der EU vermieden.

Nicht zuletzt hat sich bei den Konsultationen im Rahmen der Evaluierung gezeigt, dass die Datensicherheit und der Schutz der Privatsphäre Herausforderungen darstellen. Zur Bewältigung dieses Problems enthalten Vereinbarungen zwischen Dienstleistern und Lösungsanbietern in der Regel eine Klausel, die zum Schutz von Kundendaten verpflichtet und in der untersagt wird, Kundendaten für Zwecke zu verwenden, die nicht ausdrücklich erforderlich sind und vereinbart wurden. Allerdings kommt eine solche Klausel nicht systematisch zur Anwendung.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Richtlinie weiterhin relevant ist, um die 2014 ermittelten Herausforderungen anzugehen, die nach wie vor bestehen. Die jüngsten Entwicklungen im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung haben jedoch neue Herausforderungen mit sich gebracht, die im Hinblick auf eine größere Effizienz und Harmonisierung der Vorschriften für die elektronische Rechnungsstellung in der EU angegangen werden müssen.

[18] SWD(2024) 39.

Auswirkungen der Richtlinie auf den Binnenmarkt, die Nutzung elektronischer Rechnungsstellung und auf Interessenträger

Wie nachstehend erläutert, haben die Umsetzung der Richtlinie und die Nutzung der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung erheblich zur Harmonisierung und Interoperabilität der elektronischen Rechnungsstellung in Europa sowie zu ihrer Verbreitung beigetragen. Was jedoch die Ziele der Richtlinie betrifft, so sind diese nur teilweise erreicht worden. Ihre beiden unmittelbaren Ziele sind i) die Beseitigung von Marktzutrittsschranken und Handelshemmnissen, die sich aus den unterschiedlichen nationalen Vorschriften und Normen ergeben, und ii) die Gewährleistung von Interoperabilität. Bei der Verwirklichung dieser beiden Ziele war die Annahme der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung wesentlich.

Hinsichtlich des ersten Ziels wurde die Harmonisierung der Vorschriften und Normen für die elektronische Rechnungsstellung in Europa bis zu einem gewissen Grad erreicht, indem eine vom CEN entwickelte und von der Kommission im Oktober 2017 gebilligte europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung[19] eingeführt wurde und die Voraussetzungen für einen Binnenmarkt für die Vergabe öffentlicher Aufträge geschaffen wurden. Die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung umfasst zwei Interoperabilitätsebenen, Semantik und Syntax, die 2014 als Herausforderungen für die Interoperabilität innerhalb der EU ermittelt wurden.

Hinsichtlich des zweiten Ziels wurde den Mitgliedstaaten und ihren Behörden mit der Richtlinie eine Verpflichtung auferlegt, indem der öffentliche Sektor verpflichtet wurde, elektronische Rechnungen im Rahmen von Verträgen nach den EU-Vergaberichtlinien entgegenzunehmen und zu verarbeiten, sofern sie der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung entsprechen. Um dieses Ziel zu erreichen und somit die Interoperabilität zu gewährleisten, wurden die Mitgliedstaaten mit der Richtlinie verpflichtet, entweder Systeme für die elektronische Rechnungsstellung zwischen Unternehmen und Behörden (B2G) einzurichten, die der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung entsprechen, oder ihre bestehenden Systeme anzupassen, damit elektronische Rechnungen, die die Norm erfüllen, entgegengenommen werden können. Auf zentraler Ebene sind die Kapazitäten in 25 Mitgliedstaaten vorhanden, und zwei Mitgliedstaaten, Zypern und die Slowakei, entwickeln ihre nationalen zentralen Plattformen noch. Für die subzentrale Ebene ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich, die Umsetzung der Richtlinie umfassend zu überprüfen, da nur wenige Mitgliedstaaten Mechanismen zur Überwachung der Umsetzung der elektronischen Rechnungsstellung in ihren Ländern geschaffen haben. In der Regel handelt es sich dabei um Mitgliedstaaten, die ihre Zulieferer dazu verpflichtet haben, elektronische Rechnungen an den öffentlichen Sektor zu senden, und über zentrale Überwachungsinstrumente verfügen, wie Frankreich, Italien und Spanien.

Eine der erwarteten Auswirkungen der Richtlinie auf den Binnenmarkt war, dass die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung auf harmonisierte Weise in der gesamten EU zunehmen werde. Was die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung allgemein angeht, so ist der Anteil der EU-Unternehmen, die elektronische Rechnungen versenden (insgesamt, nicht ausschließlich im B2G-Bereich), nach einer Eurostat-Erhebung unter Unternehmen mit mehr als 10 Beschäftigten von etwa 10,3 % im Jahr 2013 auf 32,2 % im Jahr 2020 gestiegen. Obwohl die Analyse in Bezug auf die Datenverfügbarkeit und -kohärenz Einschränkungen unterlag, da

[19] Durchführungsbeschluss (EU) 2017/1870 der Kommission vom 16. Oktober 2017 über die Veröffentlichung der Fundstelle der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung und die Liste von Syntaxen gemäß der Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (Text von Bedeutung für den EWR), C/2017/6835 (ABl. L 266 vom 17.10.2017, S. 19).

für die Mitgliedstaaten keine Berichterstattungspflicht gemäß der Richtlinie besteht, konnten die Mängel durch Daten von Eurostat[20], Schreibtischstudien und Befragungen von Interessenträgern ausgeglichen werden.[21]

In Bezug auf die Nutzung bei öffentlichen Ausschreibungen ergab die Analyse, dass die Einführung der elektronischen Rechnungsstellung im B2G-Bereich vor allem in den Mitgliedstaaten zugenommen hat, die eine Verpflichtung der Zulieferer zur Übermittlung elektronischer Rechnungen an den öffentlichen Sektor eingeführt haben, was zeigt, dass die freiwillige Einführung durch den privaten Sektor eine Herausforderung darstellen kann. In Frankreich beispielsweise, wo eine Verpflichtung schrittweise zwischen 2017 und 2020 eingeführt wurde, gingen im Jahr 2013 34 000 elektronische Rechnungen ein, gegenüber 4,3 Millionen bei den nationalen Behörden und 66,74 Millionen bei den subzentralen Behörden im Jahr 2022. In Spanien, wo die Verpflichtung 2015 eingeführt wurde, zeigten die von der nationalen Plattform erhaltenen Daten einen Anstieg von 884 000 elektronischen Rechnungen im Jahr 2014 auf 9,5 Millionen im Jahr 2017 und 15,9 Millionen im Jahr 2022 – die Daten beziehen sich nur auf die zentrale Ebene. Die Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung, d. h. die Verpflichtung der Zulieferer im B2G-Bereich (und nur hier), ausschließlich elektronische Rechnungen an ihre nationalen Behörden zu übermitteln, hat sich nachweislich auf die allgemeine Verbreitung, auch im B2B-Bereich, ausgewirkt. Dies ist an den Eurostat-Daten ablesbar, nach denen die Zahl der Unternehmen, die in Italien, Slowenien und Spanien die elektronische Rechnungsstellung verwenden, jeweils dann erheblich anstieg, als in den jeweiligen Ländern die Verpflichtungen in Kraft traten, nämlich 2014 bzw. 2015, was sich in den Eurostat-Zahlen von 2016 widerspiegelt.

Wo es keine Verpflichtung für die Übermittlung elektronischer Rechnungen (sei dies im B2G- oder im B2B-Bereich) gab, hat die Verbreitung nur langsam zugenommen. Gemäß der gezielten KMU-Konsultation besteht die wirksamste Maßnahme zur Steigerung der Nutzung durch Unternehmen, die bereits ERP- und Buchführungssoftware verwenden, darin, sicherzustellen, dass diese Lösungen auch eine Funktion zur elektronischen Rechnungsstellung umfassen. Dies bedeutet, dass es sofort möglich ist, eine elektronische Rechnung aus dem bestehenden System zu versenden und zu empfangen, ohne dass manuell Daten eingegeben werden müssen, sodass eine Automatisierung sichergestellt ist. Dies wurde bereits von KMU in der Folgenabschätzung zur Richtlinie aus dem Jahr 2013[22] vorgeschlagen, was zeigt, dass dies ein entscheidender Faktor für die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung durch KMUs ist. Dies ist die Politik, die beispielsweise Dänemark mit seinem jüngsten Buchführungsgesetz[23] gewählt hat.

Die der Richtlinie zugrunde liegenden Ziele, die in den Erwägungsgründen und in der Folgenabschätzung von 2013 verankert sind, wurden teilweise erreicht. Ergänzt wurde dies durch ein operatives Ziel, nämlich die Schaffung der Voraussetzungen für die Entwicklung technischer Lösungen für die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen, um Interoperabilität zu gewährleisten.

Der Schwerpunkt der Richtlinie lag hauptsächlich auf der Bewältigung von Interoperabilitätsherausforderungen in Bezug auf die semantische und syntaktische Ebene,

[20] Bei den in diesem Abschnitt dargestellten Daten handelt es sich um eine Beschreibung der folgenden Eurostat-Datensatzes: ISOC_EB_ICS.
[21] SWD(2024) 39.
[22] SWD(2013) 222 final, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Folgenabschätzung – Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen, 26.6.2013, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0222:FIN:EN:PDF.
[23] Bill on the Danish Bookkeeping Act (danishbusinessauthority.dk)
Das dänische Parlament verabschiedete am 19. Mai 2022 das Buchhaltungsgesetz, das ursprünglich am 1. Juli 2022 in Kraft treten sollte. Nach dem Gesetz sind alle Unternehmen jeder Größe verpflichtet, Rechnungen elektronisch auszustellen, zu empfangen, zu verarbeiten und zu archivieren.

doch wurden nicht alle vier Interoperabilitätsebenen, einschließlich Übermittlung und Governance, behandelt. Mit der Entwicklung der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung wurden die semantik- und syntaxbezogenen Interoperabilitätsebenen wirksam angegangen. Dies zeigt sich daran, dass durch die Richtlinie seit der Veröffentlichung der europäischen Norm im Oktober 2017 der Binnenmarkt gefördert wurde, indem die Einführung neuer nationaler Formate der elektronischen Rechnungsstellung für den öffentlichen Sektor (B2G) und somit eine weitere Fragmentierung verhindert wurde. Drei Mitgliedstaaten – Estland, Finnland und Schweden – haben ihre nationale Norm schrittweise durch die europäische Norm ersetzt. In anderen Mitgliedstaaten, die vor der Einführung der europäischen Norm die Verwendung einer nationalen Norm für die elektronische Rechnungsstellung vorgeschrieben hatten, ist die Verwendung der europäischen Norm lediglich erlaubt. Es ist zu betonen, dass zwar Übermittlung und Governance in der Richtlinie nicht berücksichtigt wurden, in der Praxis jedoch die grenzübergreifende Interoperabilität durch die Umsetzung von Peppol-basierten Lösungen in 23 Mitgliedstaaten sichergestellt wurde. Durch die Richtlinie wird der Binnenmarkt gefördert, indem die Rechtssicherheit erhöht und die technische Komplexität der elektronischen Rechnungsstellung verringert wird: Eine klare Rechtsgrundlage wurde geschaffen und die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung wurde als gemeinsame Norm festgelegt, die vom gesamten öffentlichen Sektor der EU zu unterstützen ist. Aus 14 der 21 Mitgliedstaaten, die an der gezielten Erhebung teilnahmen, wurde berichtet, dass sich die Maßnahme positiv auf die Erhöhung der Rechtssicherheit und die Verringerung der technischen Komplexität ausgewirkt habe.[24] Rund 80 % der KMU in der gezielten Erhebung vertraten die Auffassung, dass die nationalen rechtlichen Anforderungen für die elektronische Rechnungsstellung klar und zugänglich seien, und diese Anforderungen sind hauptsächlich auf die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht zurückzuführen.

In Artikel 2 der Richtlinie wurde der Begriff „elektronische Rechnung“ definiert, was für Rechtsklarheit sorgte: „‚elektronische Rechnung‘ [bezeichnet] eine Rechnung, die in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird, das ihre automatische und elektronische Verarbeitung ermöglicht“. Nur automatisierbare strukturierte Rechnungen fallen unter die Begriffsbestimmung. In der Richtlinie werden auch die Anforderungen an die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung festgelegt, darunter Technologieneutralität, Kompatibilität mit internationalen Normen, Eignung für den Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Unterstützung der Bedürfnisse von KMU, Übereinstimmung mit den einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie 2006/112/EG[25] usw.

Darüber hinaus wurde mit der Richtlinie durch die Behandlung der Interoperabilität auf semantischer Ebene und auf Syntax-Ebene mit der europäischen Norm ein Beitrag dazu geleistet, die technische Komplexität weiter zu verringern. Dies gilt insbesondere für die Vergabe öffentlicher Aufträge, bei denen Zulieferer die Möglichkeit haben, die gleiche Norm für die elektronische Rechnungsstellung für alle ihre Verfahren bei öffentlichen Aufträgen in ihrem eigenen Land und vor allem in allen anderen EU-Ländern zu verwenden.

Die Mehrheit (66 %) der KMU, die im Rahmen der gezielten Konsultation der Interessenträger für die Evaluierung befragt wurden, ist der Ansicht, dass die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung ein Mittel ist, um den Handel innerhalb der EU erheblich zu vereinfachen. In Finnland wird die technische Komplexität durch eine verbesserte Automatisierung und eine höhere Datenqualität kompensiert, die der Nutzung der europäischen

[24] SWD(2024) 39.
[25] Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006).

Norm für die elektronische Rechnungsstellung zu verdanken ist, die das nationale Format für die elektronische Rechnungsstellung ersetzt hat. Allerdings ist auch zu beachten, dass sich in Bezug auf die technische Komplexität 41 % der befragten KMU bei der Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung nach wie vor mit technischen Herausforderungen konfrontiert sehen, während die anderen angeben, vor keinerlei Herausforderungen zu stehen. Zu diesen Herausforderungen gehören die Unterstützung mehrerer Formate der elektronischen Rechnungsstellung, die Archivierung für Prüfungszwecke, die Integration mit Dienstleistern, Bedenken in Bezug auf die Datensicherheit und den Schutz der Privatsphäre, die Interoperabilität mit Handelspartnern sowie Infrastruktur und Konnektivität.

Der Schwerpunkt der Richtlinie lag auf der Behandlung von Interoperabilitätsproblemen und der Schaffung der Voraussetzungen für eine breite Nutzung einer elektronischen Rechnungsstellung, die mit der europäischen Norm im Einklang steht, wobei Zulieferer nicht zu deren Nutzung verpflichtet wurden. Das Ergebnis ist, dass die Unternehmen in den Mitgliedstaaten mehrere elektronische Rechnungsstellungsformate unterstützen müssen, wenn dort ein nationaler Standard für B2G-Transaktionen vorgeschrieben ist, sie aber für B2B-Transaktionen andere Formate nutzen. Der öffentliche Sektor agiert im Wesentlichen als Großabnehmer und erlegt den Zulieferern seine Anforderungen auf.

In Bezug auf das spezifische Ziel der Senkung der Betriebskosten der Wirtschaftsakteure ergab die Evaluierung, dass dies vor allem in zweierlei Hinsicht von der Einführung der elektronischen Rechnungsstellung und ihrer umfassenden Nutzung abhängt: erstens in Bezug auf die Preise für Dienste der elektronischen Rechnungsstellung und zweitens in Bezug auf die Netzwerkeffekte als Möglichkeit, diese Dienste mit allen Geschäftspartnern und für viele andere Anwendungen der elektronischen Rechnungsstellung in Anspruch zu nehmen. Einerseits müssen Unternehmen im Allgemeinen Dienste der elektronischen Rechnungsstellung oder entsprechende Software erwerben, und die Preise für die Dienste der elektronischen Rechnungsstellung sind nach wie vor relativ hoch. Die Ergebnisse der auf KMU ausgerichteten Konsultationstätigkeiten zeigen, dass die Preise pro Transaktion im Rahmen elektronischer Rechnungen von 0,05 EUR (bei einer Einrichtungsgebühr von 2 500 EUR als Bestandteil des Pakets) bis 0,30 EUR (bei einer Jahresgebühr von 550 EUR als Bestandteil des Pakets) reichen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass es erhebliche Unterschiede bei den Preismodellen und KMU gibt, insbesondere bei denjenigen mit Modellen für sehr geringe Rechnungsaufkommen – in einigen Ausnahmefällen kann der Preis je elektronische Rechnungen bis zu 10 EUR betragen. Die Betriebskosten der Wirtschaftsakteure hängen von der Verfügbarkeit kosteneffizienter Lösungen und Dienste ab. Hierbei spielen die Anzahl der Transaktionen im Rahmen der elektronischen Rechnungsstellung, die unterstützten Formate, die Übermittlungsprotokolle und die Zahl der Länder eine Rolle, in denen die Unternehmen tätig sind, da für jeden Mitgliedstaat mit spezifischen Formaten und Anforderungen spezielle Unterstützung nötig ist.

Andererseits ergab die KMU-Umfrage, dass ein Unternehmen, selbst wenn es die entsprechende Software bzw. den entsprechenden Dienst erworben hat, nur dann in vollem Umfang die Vorteile seiner Investition nutzt, wenn es in der Lage ist, von den Netzwerkeffekten zu profitieren und die elektronische Rechnungsstellung mit allen Geschäftspartnern zu nutzen, was bei Weitem nicht der Fall ist. Darüber hinaus wiesen die Unternehmen darauf hin, dass sie ihre Vorteile maximieren würden, auch im Hinblick auf die Vereinfachung oder Straffung der Meldepflichten, wenn sie die elektronische Rechnungsstellung für weitere Anwendungen nutzen könnten, wie die Mehrwertsteuermeldung, wie es in den aktuellen ViDA-Legislativvorschlägen vorgesehen ist, oder die Erfüllung administrativer Verpflichtungen wie Zollanmeldung oder Nachhaltigkeitsberichterstattung, und wenn andere

Verfahren wie elektronische Bestellungen und Lieferavis integriert würden.

Bei einer umfassenden Einführung der elektronischen Rechnungsstellung könnten sowohl die Gebühren für Dienste der elektronischen Rechnungsstellung sinken, da ein Wettbewerb zwischen den zahlreichen Anbietern von Diensten und Lösungen in jedem Mitgliedstaat geschaffen würde, als auch größere Vorteile genossen werden, die sich aus der standardmäßigen Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung und ihrer Nutzung für weitere Anwendungen ergeben würden.

Was das operative Ziel angeht, die Voraussetzungen für die Entwicklung technischer Lösungen für die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen zu schaffen, so wurde dies auf zweierlei Weise erreicht. Erstens wurden die Voraussetzungen unmittelbar durch die Richtlinie geschaffen, indem den Behörden eine Verpflichtung auferlegt wurde, die, um die Akzeptanz der europäischen Norm zu gewährleisten, entweder Systeme einrichteten oder ihre Systeme anpassten und somit selbst die Kapazitäten für interoperable elektronische Rechnungsstellung schufen. Trotz der positiven Wirkung bestehen nach wie vor Herausforderungen. Die unterschiedliche Umsetzung der europäischen Norm auf nationalen Plattformen für die elektronische Rechnungsstellung hat zu Kompatibilitätsproblemen geführt, die durch die mangelnde Interoperabilität auf der Übermittlungsebene noch verschärft werden. Eine große Herausforderung besteht nach wie vor in bestimmten Mitgliedstaaten, wo von staatlicher Seite mehr als eine nationale Plattform zur elektronischen Rechnungsstellung vorgeschrieben sind (eine Plattform für B2G und eine weitere für B2B). Die Überwachung der technischen Entwicklungen und der Einführung der elektronischen Rechnungsstellung auf EU-Ebene ist ebenfalls eine Herausforderung, was an der Heterogenität der Verfahren und Anforderungen in den EU-Mitgliedstaaten und dem Fehlen einer Überwachungspflicht für die Mitgliedstaaten liegt.

Zweitens wurde die Nutzung von Peppol als technischer interoperabler Lösung und Netz für die elektronische Rechnungsstellung zwischen den EU-Ländern durch die Richtlinie seit ihrer Annahme erleichtert und vorangetrieben. Peppol wird mit gemeinsamen Spezifikationen, rechtlichen Vereinbarungen und einem Governance-Modell in 23 Mitgliedstaaten verwendet.

Betrachtet man die Auswirkungen der Richtlinie auf die Interessenträger, so zeigt sich, dass den Interessenträgern je nach Kategorie unterschiedliche Arten von Kosten entstehen. Nationale Behörden und Wirtschaftsakteure – darunter Anbieter von Dienstleistungen und Lösungen, KMU oder große Unternehmen – wurden getrennt behandelt. Die Zuverlässigkeit der Feststellungen ist jedoch von der begrenzten Datenverfügbarkeit beeinflusst. Bei der Analyse der Effizienz der Richtlinie ergaben sich mehrere Einschränkungen im Zusammenhang mit der mangelnden Verfügbarkeit von Daten. Da die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, über Transaktionen im Rahmen der elektronischen Rechnungsstellung zu berichten, legten nur wenige nationale Behörden hierzu detaillierte Informationen vor, und noch weniger auf grenzübergreifender Ebene. Die Evaluierung stützt sich daher in erster Linie auf von Interessenträgern gemeldete Daten sowie auf Daten, die auf den Portalen der nationalen Behörden veröffentlicht wurden.

In Bezug auf die Effizienz für Behörden zeigt die Kosten- und Nutzenanalyse, dass die Situation von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich ist. Zu den Vorteilen gehören operative Effizienz, mehr Transparenz und Vorteile für die Umwelt. Die Prozessautomatisierung wird als Haupttriebkraft wahrgenommen, gefolgt von der Verwendung der gemeinsamen Norm, schnellerer Verarbeitung und geringerer Komplexität.

Die Kosten im Zusammenhang mit der Umsetzung der aus der Richtlinie erwachsenden Verpflichtung der öffentlichen Auftraggeber, der europäischen Norm entsprechende elektronische Rechnungen entgegenzunehmen und zu verarbeiten, hängen weitgehend vom IT-Reifegrad des öffentlichen Sektors ab: Je höher der digitale Reifegrad ist, desto geringer sind die Kosten, wie die gezielte Konsultation der nationalen Behörden gezeigt hat. Die speziell mit der Umsetzung der europäischen Norm verbundenen Kosten variieren je nach dem Vorhandensein einer nationalen Norm oder technischer Spezifikationen und der Anforderung, die Interoperabilität mit der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung zu gewährleisten. Die höchsten Kosten hängen jedoch mit dem Aufbau und der Instandhaltung der nationalen Infrastruktur für die elektronische Rechnungsstellung zusammen.

Um ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie nachzukommen, mussten einige Mitgliedstaaten neue, in bestimmten Fällen nationale zentrale Systeme für die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen einrichten, um sicherzustellen, dass die Umsetzung auf zentraler Ebene vollständig erfolgt. Gleichzeitig haben sie ihre Systeme so entwickelt, dass sie die europäische Norm unterstützen. Andere Mitgliedstaaten, deren IT-Reifegrad höher war oder die bereits über ein System für die elektronische Rechnungsstellung verfügten, mussten ihr System bzw. ihre Systeme ändern, um sicherzustellen, dass elektronische Rechnungen nach der europäischen Norm entgegengenommen werden können. Dies geschah entweder auf der zentralen Ebene oder in den dezentralen Strukturen; alle Lösungen für die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen mussten angepasst werden.

Die Kosten für die Angleichung an die europäische Norm variierten je nachdem, ob es bereits eine nationale Norm gab, da sie an die europäische Norm angepasst werden musste. Neun Mitgliedstaaten entstanden Kosten, als sie ihre bestehenden nationalen Formate mit der europäischen Norm in Übereinstimmung brachten, und drei von ihnen (Schweden, Finnland und Estland) entschieden sich dafür, ihre bisherigen Formate vollständig durch die europäische Norm zu ersetzen. Die Kosten im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Übereinstimmung der nationalen Formate mit der europäischen Norm variieren je nach Mitgliedstaat und reichen von 250 000 EUR in Finnland bis etwa 1,5 Mio. EUR in Polen und 2,5 Mio. EUR in Italien (und wurden in allen Fällen bis zu einem gewissen Grad durch einschlägige Projekte im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ im Bereich Telekommunikation übernommen).

Wie bereits erwähnt, sind die Kosten im Zusammenhang mit dem Aufbau und der Instandhaltung einer nationalen Infrastruktur für die elektronische Rechnungsstellung (hauptsächlich Ausgaben für Software und Hardware, Test-, Schulungs- und Verwaltungskosten), unter die auch die Kosten für Rechts- und Lösungsanalyse, Werbung, Benutzerleitfäden, Unterstützung, Sicherheit, Prüfung fallen, am höchsten.

Die Finanzierung unter der Fazilität „Connecting Europe“ ermöglichte es den Mitgliedstaaten über den Mechanismus der von der EU verwalteten Finanzhilfen, ihre Kosten teilweise zu decken. 24 Mitgliedstaaten erhielten im Rahmen des Telekommunikationsprogramms 2015-2020 der Fazilität „Connecting Europe“ Mittel in Höhe von 28,9 Mio. EUR für mehr als 40 Projekte. Mit diesen Projekten wurde die Schaffung eines zentralen Systems oder die Anpassung an die europäische Norm unterstützt.

Was die Effizienzanalyse für die Wirtschaftsakteure betrifft, so zeigen die Ergebnisse der KMU-Konsultationen, dass die Kosten je nach dem von ihnen ausgewählten Dienstepaket für elektronische Rechnungen und dem Aufkommen an bearbeiteten elektronischen Rechnungen variieren: 97 % der befragten KMU haben Pakete für elektronische Rechnungen zu festen

jährlichen Kosten erworben, während 3 % der KMU Pakete für elektronische Rechnungen mit einer Grundgebühr und variablen Gebühren je nach Transaktionsvolumen kauften. Für die Unternehmen gilt, dass die Kosten umso höher sind, je geringer die Anzahl der Rechnungen ist.

Kostenlose Pakete mit grundlegenden Funktionen der elektronischen Rechnungsstellung sind für KMU in den meisten der untersuchten Mitgliedstaaten verfügbar. Neun Mitgliedstaaten bieten ein kostenloses zentrales System für die direkte Übermittlung elektronischer Rechnungen an öffentliche Stellen an.

Nach Angaben des Verbands SMEUnited, der an der gezielten Konsultation teilgenommen hat, bestehen jedoch Schwierigkeiten für KMU, die ihrer Größe und mangelnder Sachkenntnis in diesem Bereich geschuldet sind. Diese Interessenträger setzen sich daher dafür ein, die Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung schrittweise einzuführen, damit die Verpflichtungen unter den bestmöglichen Bedingungen erfüllt werden können. Da die elektronische Rechnungsstellung aus Sicht der KMU recht teuer ist, benötigen sie Zeit, um ihr jeweiliges Buchführungssystem anzupassen.

Multinationale Unternehmen, die im Rahmen der zur Evaluierung der Richtlinie durchgeführten gezielten Konsultation der Interessenträger befragt wurden, meldeten in Bezug auf den B2G- und den B2B-Bereich sehr hohe Einrichtungskosten für die Einführung der elektronischen Rechnungsstellung in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten. Diese Kosten stehen im Zusammenhang mit der Notwendigkeit, auf unterschiedliche Dienstleister zurückzugreifen, um spezifische nationale Anforderungen zu erfüllen. Die wiederkehrenden Kosten sind sehr unterschiedlich.

Der quantitative Nutzen der Automatisierung der Rechnungsstellung wird auf etwa 5,28 EUR pro ausgestellte elektronische Rechnung und 8,4 EUR pro erhaltene elektronische Rechnung geschätzt, wobei die Arbeitskosten pro Stunde mit 46 EUR veranschlagt werden.[26] Größere Einsparungen werden erzielt, wenn der gesamte Zyklus vom Auftrag bis zur Bezahlung, einschließlich Bestellungen, Transportdokumente, Rechnungen und Zahlungsaufforderungen, automatisiert wird. Die Automatisierung dieser Prozesse ermöglicht einen einheitlichen elektronischen Dokumentenaustausch und einen automatisierten Abgleich, wodurch sich schätzungsweise zwischen 25 EUR und 65 EUR pro Zyklus vom Auftrag bis zur Bezahlung einsparen lassen.[27]

Kohärenz mit der EU-Politik in anderen Bereichen und EU-Mehrwert

Um die Schaffung des digitalen Binnenmarkts für die elektronische Rechnungsstellung zu unterstützen, muss die Richtlinie mit der EU-Politik in allen anderen Bereichen im Einklang stehen, vor allem mit Maßnahmen, die die Digitalisierung betreffen. Die Kohärenz der Richtlinie wurde auf zwei Hauptebenen bewertet, nämlich auf Ebene der internen und der externen Kohärenz. Im Rahmen der internen Kohärenz wird untersucht, wie die verschiedenen Komponenten der EU-Maßnahme zusammenwirken, während im Rahmen der externen Kohärenz untersucht wird, wie die Richtlinie auf einige legislative und nichtlegislative

[26] Europäische Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU; Ciciriello, C., Gray, E., „Preparatory study on the effects of the Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement“, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2873/27631.
[27] https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/polimi-da-fattura-elettronica-risparmi-per-3-miliardi/

politische Initiativen der EU abgestimmt ist: die Vergaberichtlinien aus dem Jahr 2014[28], die Richtlinie zur Bekämpfung von Zahlungsverzug[29] und den Vorschlag aus dem Jahr 2023 für eine Verordnung zur Aufhebung der derzeitigen Zahlungsverzugsrichtlinie[30], die Legislativvorschläge aus dem Jahr 2022 zur Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter (ViDA), den Europäischen Interoperabilitätsrahmen (EIF)[31], die Bausteine zur elektronischen Rechnungsstellung (eInvoicing) und zur elektronischen Zustellung (eDelivery) der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF)[32] sowie die politische Arbeit der Kommission zur weltweiten Dimension der elektronischen Rechnungsstellung und zur Förderung des EU-Modells.

Was die innere Kohärenz angeht, so steht die Richtlinie im Einklang mit den anschließenden Arbeiten an der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung, da alle Anforderungen der Richtlinie erfüllt worden sind. Erstens wurde in der Richtlinie die Schaffung einer europäischen Norm für das semantische Datenmodell der Kernelemente einer elektronischen Rechnung gefordert und eine Liste obligatorischer Elemente aufgeführt. Zweitens wurde in der Richtlinie eine begrenzte Anzahl von Syntaxen gefordert, und lediglich zwei Syntaxen wurden vom CEN benannt und 2017 zusammen mit der Norm veröffentlicht. Darüber hinaus wurden zusammen mit der europäischen Norm unverbindliche Leitfäden für die Übermittlung im Rahmen der elektronischen Rechnungsstellung erstellt, um weitere Interoperabilität zu gewährleisten. Diese Anforderungen wurden erfolgreich in die CEN-Produkte aufgenommen, was die Kohärenz zwischen den legislativen Zielen und der Normentwicklung bestätigt. Darüber hinaus wird die Kohärenz auch mit den Normungsarbeiten des Technischen Ausschusses TC434 des CEN in Bezug auf elektronische Belege sichergestellt. Was die Einrichtung und die Arbeit des Europäischen Stakeholder-Forums für elektronische Rechnungsstellung (European Multi-Stakeholder Forum on eInvoicing, EMSFEI) zur Unterstützung der politischen Arbeit der EU im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung betrifft, so wurde mit allen EMSFEI-Ergebnissen zwischen 2014 und 2020 die Umsetzung der europäischen Norm ergänzt und unterstützt, da darin potenzielle Herausforderungen im Bereich der Interoperabilität behandelt wurden.

Was die externe Kohärenz betrifft, so ist die Richtlinie gut auf die verschiedenen politischen Maßnahmen der EU zur Förderung der Digitalisierung des öffentlichen Auftragswesens und damit zusammenhängender Tätigkeiten abgestimmt. Die Richtlinie steht im Einklang mit den Vergaberichtlinien von 2014 und ist ein integraler Bestandteil des Legislativpakets, da mit ihr das gleiche Ziel der harmonisierten Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung verfolgt wird; außerdem steht sie im Einklang mit den Normungszielen für das öffentliche Auftragswesen.

Hinsichtlich der Rolle der elektronischen Rechnungsstellung besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Richtlinie und den 2022 vorgelegten ViDA-Legislativvorschlägen der

[28] Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG;
Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (Text von Bedeutung für den EWR);
Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG;
Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG.
[29] Richtlinie 2011/7/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16 Februar 2011 zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr (Neufassung) (ABl. L 48 vom 23.2.2011, S. 1).
[30] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/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

Kommission[33]. Durch den Vorschlag soll das Mehrwertsteuersystem der EU modernisiert werden, sollen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Plattformwirtschaft angegangen und eine einheitliche Mehrwertsteuerregistrierung zur Vermeidung von Mehrfachregistrierungen innerhalb der EU eingeführt werden. Darüber hinaus wird damit ein Mehrwertsteuer-Meldesystem für grenzüberschreitende Umsätze innerhalb der EU eingeführt, das auf elektronischer Rechnungsstellung und der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung beruht, während die Mitgliedstaaten, die ein Mehrwertsteuer-Meldesystem für inländische Umsätze einführen wollen, verpflichtet werden, dies auch auf die elektronische Rechnungsstellung zu stützen. Teil des Vorschlags ist, dass die elektronische Rechnungsstellung bis Januar 2028 zur Standardmethode der Rechnungsstellung werden soll.

Die Kohärenz zwischen der Richtlinie und ViDA wird mit den derzeitigen Entwürfen der Legislativvorschläge sichergestellt, die allerdings während des Annahmeverfahrens noch weiterentwickelt werden. Die ViDA-Vorschläge bieten eine Gelegenheit, auf EU-Ebene die Definition des Begriffs „elektronische Rechnungsstellung“ in den MwSt-Rechtsvorschriften und in der Richtlinie zu vereinheitlichen. Die neue Definition des Begriffs „elektronische Rechnungsstellung“ im Rahmen von ViDA steht im Einklang mit der Begriffsbestimmung in der Richtlinie. Durch diese Einheitlichkeit wird die Kohärenz zwischen verschiedenen Bereichen der EU-Politik sichergestellt und die reibungslose Umsetzung der Initiativen zur elektronischen Rechnungsstellung innerhalb der EU erleichtert.

Darüber hinaus liegt der Schwerpunkt der Richtlinie speziell auf der elektronischen B2G-Rechnungsstellung und entspricht in den derzeitigen Grundzügen dem ViDA-Vorschlag, der auf die elektronische B2B-Rechnungsstellung ausgerichtet ist. Schließlich ergänzen die ViDA-Vorschläge die Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung, indem sie insbesondere die Harmonisierung und Interoperabilität der grenzübergreifenden elektronischen Rechnungsstellung bei B2G- und B2B-Umsätzen gewährleisten, sodass eine Verringerung des Verwaltungsaufwands ermöglicht und die Konvergenz mit der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung gefördert wird, so wie dies auch im fortlaufenden Plan für die IKT-Normung von 2023[34] hervorgehoben wird.

Die Umsetzung der elektronischen Rechnungsstellung und der Richtlinie steht im Einklang mit den Bestimmungen der überarbeiteten Zahlungsverzugsrichtlinie und dem Vorschlag von 2023 für eine Verordnung zur Aufhebung der derzeitigen Zahlungsverzugsrichtlinie, da so das Genehmigungsverfahren für elektronische Rechnungen automatisiert wird und somit Zahlungsverfahren gestrafft und fristgerechte Zahlungen sichergestellt werden.

Was den Europäischen Interoperabilitätsrahmen betrifft, so wird in der Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung, wie im EIF vorgesehen, die Interoperabilität wirksam sowohl auf semantischer als auch auf syntaktischer Ebene behandelt. In der Richtlinie werden jedoch nicht alle vier Interoperabilitätsebenen, einschließlich Übermittlung und Governance, behandelt, was die Interoperabilität weiter erleichtert hätte.

Im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ wurde der Baustein zur elektronischen Zustellung (eDelivery) in kohärenter Weise und parallel zu dem Dienstleistungspaket des Bausteins zur elektronischen Rechnungsstellung (eInvoicing) entwickelt. Während mit dem Baustein zur elektronischen Rechnungsstellung wesentliche Instrumente zur Erleichterung und

[33] COM(2022) 701 final, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuervorschriften für das digitale Zeitalter, 8.12.2022, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN.
[34] e-Invoicing (RP2023) | Joinup (europa.eu)

Validierung konformer Implementierungen der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung in IT-Systemen und -Diensten bereitstellgestellt wurden, wurden mit dem Baustein zur elektronischen Zustellung technische Spezifikationen und Standards, installierbare Software und Nebendienstleistungen zur Schaffung eines Netzes von Knotenpunkten für den Austausch elektronischer Rechnungen sowie für den sonstigen sicheren Austausch von Daten zur Verfügung gestellt. Bei einigen Lösungen für die elektronische Rechnungsstellung wurde die elektronische Zustellung als Übermittlungsverfahren verwendet.

Darüber hinaus stehen die derzeitigen Tätigkeiten der Kommission mit ihren internationalen Partnern sowohl bei den förmlichen Verhandlungen als auch bei den bilateralen Dialogen mit der Richtlinie im Einklang. Das (Peppol-gestützte) EU-Modell PINT wurde in mehreren Ländern außerhalb der EU eingeführt, darunter Australien, Japan, Malaysia, Neuseeland und Singapur. Was die USA betrifft, so sind die Austausch-Rahmenbestimmungen in Bezug auf die elektronische Rechnungsstellung in der EU und den USA in erheblichem Maße kompatibel. Die US-amerikanischen Profile der elektronischen Rechnung wurden gezielt nach der europäischen Norm modelliert, um durch ein hohes Maß an Übereinstimmung die Interoperabilität zu fördern und gleichzeitig den Anforderungen des US-Geschäftsmarkts gerecht zu werden. Ebenso haben Taiwan und die EU im Juli 2023 einen Regulierungsdialog zur elektronischen Rechnungsstellung aufgenommen.

Nicht zuletzt steht die Richtlinie im Einklang mit der allgemeinen europäischen Normungspolitik, indem sie die Entwicklung und Pflege der von der Kommission finanzierten europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung unterstützt.

Hinsichtlich des EU-Mehrwerts besteht unter den EU-Mitgliedstaaten ein breiter Konsens darüber, dass sich das Funktionieren des Binnenmarkts seit Annahme der Richtlinie im Jahr 2014 verbessert hat.

Aus Sicht der nationalen Behörden besteht der wichtigste Beitrag der EU in dem Abbau von Hindernissen bei grenzübergreifenden Ausschreibungen, indem die Entstehung verschiedener nationaler Normen für die elektronische Rechnungsstellung begrenzt wurde. Gemäß der Richtlinie sind die öffentlichen Verwaltungen in der gesamten Europäischen Union verpflichtet, elektronische Rechnungen im Rahmen von Verträgen nach den EU-Vergaberichtlinien entgegenzunehmen und zu bearbeiten, sofern sie der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung entsprechen. Dadurch wurde nicht nur die Fragmentierung des Binnenmarkts verhindert, sondern auch die EU-weite Interoperabilität der elektronischen Rechnungsstellung gefördert.

Über ihre unmittelbaren Auswirkungen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens hinaus hat die Richtlinie eine zentrale Rolle bei der Förderung einer weiteren Harmonisierung von Lösungen und Strukturen für die elektronische Rechnungsstellung im B2B-Kontext gespielt. Durch die Schaffung einer gemeinsamen Grundlage für Normen und Verfahren für die elektronische Rechnungsstellung in der EU wurden mit der Richtlinie Entwicklungen im B2B-Bereich gefördert, und in diesem Zusammenhang wird die europäische Norm auch im Rahmen der ViDA-Vorschläge verwendet. Zu diesem Zweck soll die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung weiterentwickelt werden, um alle Anwendungsfälle abzudecken und den Bedürfnissen spezifischer Sektoren gerecht zu werden. Der Technische Ausschuss TC434 des CEN trägt dafür Sorge, dass die europäische Norm bis Ende 2024 diesen Zweck erfüllt.

Schließlich wird davon ausgegangen, dass mit der Richtlinie durch die Förderung der

weltweiten Interoperabilität ein internationaler Mehrwert geschaffen wurde. Ein Beispiel hierfür ist die Einführung des Peppol-Interoperabilitätsrahmens außerhalb der EU, etwa in Australien, Japan, Malaysia, Neuseeland und Singapur, wodurch die positiven Auswirkungen der Richtlinie zusätzlich ausgeweitet werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Aufgrund der Richtlinie wurden erhebliche Fortschritte bei der Beseitigung von Binnenmarktschranken und -hemmnissen erzielt, die sich aus den unterschiedlichen nationalen Vorschriften und Normen für die elektronische Rechnungsstellung ergeben.

Aus diesem Grund wurden die Auswirkungen der Richtlinie angesichts ihrer Auswirkungen auf die grenzübergreifende Interoperabilität und die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen als positiv bewertet. Bei der wichtigsten erwarteten Auswirkung der Richtlinie – Interoperabilität – wurden Verbesserungen erzielt, da elektronische Rechnungen, die der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung entsprechen, von allen öffentlichen Auftraggebern akzeptiert werden müssen. Dies wiederum führte zu dem zweiten erwarteten Effekt, nämlich zu einer verstärkten Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung.

Mit ihrer Maßnahme im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen hat die EU die Harmonisierung und Interoperabilität der technischen Anforderungen und Normen unterstützt und eine weitere Fragmentierung des Binnenmarkts verhindert. Interoperabilität wurde auf semantischer und syntaktischer Ebene durch die Schaffung einer europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung erreicht. Die Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten hat jedoch gezeigt, dass die Interoperabilität auf der Übermittlungsebene ein entscheidendes Element für vollständige Interoperabilität ist.

Die zunehmende Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung in Europa war die erwartete zweite Wirkung der Richtlinie. Es wurde davon ausgegangen, dass sich die elektronische Rechnungsstellung durch die Verfügbarkeit einer europäischen Norm und die Verpflichtung von Behörden zur Akzeptanz von mit dieser Norm konformen elektronischen Rechnungen erheblich besser durchsetzen würde, was jedoch auch von unternehmerischen Entscheidungen abhängen würde. Für das öffentliche Auftragswesen zeigten die Ergebnisse, dass eine 100%ige Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung nur in den Mitgliedstaaten, die ihren Zulieferern die elektronische B2G-Rechnungsstellung vorgeschrieben haben, sowie in Mitgliedstaaten mit einer hohen digitalen Reife erreicht ist (oder wird). Die elektronische Rechnungsstellung wird im Allgemeinen in stärkerem Maße, aber noch nicht bei der Mehrheit der Transaktionen genutzt.

Insgesamt hat die Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung auf EU-Ebene einen erheblichen Mehrwert gebracht, allerdings bestehen nach wie vor Herausforderungen. Daher müssen weitere Anstrengungen unternommen werden, damit die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung in der EU Impulse erhält und die Interoperabilität gefördert wird.