EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 19.2.2024
COM(2024) 72 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om virkningerne af direktiv 2014/55/EU for det indre marked og for udbredelsen af elektronisk fakturering i forbindelse med offentlige udbud

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

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om virkningerne af direktiv 2014/55/EU for det indre marked og for udbredelsen af elektronisk fakturering i forbindelse med offentlige udbud

INDLEDNING

I denne rapport analyseres virkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/55/EU af 16. april 2014 om elektronisk fakturering i forbindelse med offentlige udbud for det indre marked og indførelsen af e-fakturering i Den Europæiske Union. Rapporten bygger navnlig på resultaterne af evalueringen af denne lovgivning, som Europa-Kommissionen (herefter "Kommissionen") har foretaget[1].

Direktivet om elektronisk fakturering i forbindelse med offentlige udbud (herefter "direktivet")[2] havde til formål at forbedre det indre markeds funktion ved at harmonisere reglerne for elektronisk fakturering i den offentlige sektor i Den Europæiske Union og mindske hindringerne for grænseoverskridende offentlige udbud som følge af utilstrækkelig interoperabilitet mellem nationale retlige krav og systemer til e-fakturering. Derudover havde direktivet også til formål at sikre en udbredt harmoniseret indførelse af e-fakturering ved hjælp af en fælles standard, nemlig den europæiske e-faktureringsstandard, der var medvirkende til at nå direktivets mål.

Kommissionen har gennemført dataindsamlings- og høringsaktiviteter med forskellige kategorier af interessenter. Den har også bestilt en ekstern undersøgelse for at analysere direktivets gennemførelse og evaluere, hvordan det fungerer. Evalueringen af direktivet blev foretaget i 2023 på grundlag af disse aktiviteter. Data fra sekundære kilder, herunder statistiske data, lovgivningsdokumenter, rapporter og undersøgelser, blev indsamlet og analyseret. Undersøgelsen i marken omfattede en indkaldelse af dokumentation og målrettede høringsaktiviteter i form af undersøgelser og interviews med forskellige interessentgrupper, herunder nationale myndigheder, små og mellemstore virksomheder (SMV'er), store virksomheder, udbydere af e-faktureringstjenester og -løsninger, leverandører af Enterprise Resource Planning (ERP)[3] og de vigtigste faglige sammenslutninger, der er aktive i denne sektor, såsom OpenPeppol og Global Exchange Network Association (GENA), tidligere European E-Invoicing Service Providers Association (EESPA). Casestudier, der dækkede de lande, som indgik i undersøgelsen, blev også udviklet og anvendt som informationskilder.

Denne revision er i overensstemmelse med direktivets artikel 12, hvori det kræves, at Kommissionen undersøger dets indvirkning på det indre marked og udbredelsen af elektronisk fakturering i forbindelse med offentlige udbud senest tre år efter gennemførelsesfristen for ikkestatslige myndigheder, der blev fastsat i april 2020.

RAPPORTENS KONTEKST OG BAGGRUND

[1] SWD(2024)39.
[2] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/55/EU af 16. april 2014 om elektronisk fakturering i forbindelse med offentlige udbud (EUT L 133 af 6.5.2014), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055.
[3] Enterprise Resource Planning er en software til styring af forretningsprocesser, der gør det muligt for en organisation at anvende et system af integrerede applikationer til at forvalte virksomheden og automatisere mange backoffice-funktioner såsom indkøb, produktion, teknologi, regnskabs- og støttetjenester samt menneskelige ressourcer.

Direktivet er en del af opfølgningen på Kommissionens strategi for e-indkøb[4] fra 2012, som havde til formål at modernisere offentlige udbud og fremme digitaliseringen af den offentlige forvaltning i EU.

I den digitale dagsorden for Europa[5] fra 2010 anerkendte Kommissionen potentialet ved elektronisk fakturering som en vigtig katalysator for den digitale økonomi og et middel til at fremme det digitale indre marked. I 2010 blev EU's politik for e-fakturering fremmet med meddelelsen "Udnyttelse af fordelene ved elektronisk fakturering i Europa"[6], hvori der slås til lyd for dens indførelse og udvikling af en standard. To år efter havde EU-landskabet med e-fakturering i forbindelse med offentlige udbud imidlertid ikke ændret sig væsentligt. Derfor opfordrede Europa-Parlamentet i en beslutning fra april 2012 til at gøre e-fakturering obligatorisk i forbindelse med offentlige udbud senest i 2016, mens medlemsstaterne opfordrede til foranstaltninger til fremme af e-fakturering på det uformelle møde i Rådet (konkurrenceevne) i februar 2012 og i Det Europæiske Råds konklusioner fra juni 2012[7].

Dette førte i 2013 til en konsekvensanalyse, der ledsagede forslaget til direktiv, og som omfattede en undersøgelse af virkningerne af at fremme indførelse af e-fakturering og interoperabilitet i forbindelse med offentlige udbud. På det tidspunkt udgjorde e-fakturering 4-15 % af faktureringsprocedurerne i EU, og det skabte nogle særlige udfordringer for både små og mellemstore virksomheder (SMV'er) og store virksomheder på grund af manglende interoperabilitet.

E-fakturering i den private sektor er blevet gennemført siden 1980'erne gennem systemerne for elektronisk dataudveksling (EDI), der gik ud på at standardisere den elektroniske kommunikation mellem handelspartnere. EDI blev primært anvendt i sektorer som bilindustrien, detailhandelen og logistiksektoren. Siden 2005 er nogle medlemsstater begyndt at give leverandører i den offentlige sektor mandat til at anvende specifikke nationale e-faktureringsformater og lovkrav. Disse formater var ikke interoperable og tvang leverandørerne til at overholde forskellige regler, når de handlede på tværs af grænserne.

Den Europæiske Union har siden 2007 støttet projekter, som har til formål at harmonisere procedurerne for offentlige udbud, herunder bl.a. e-fakturering. I 2008 blev det EU-finansierede paneuropæiske projekt vedrørende offentlige online-udbud (Peppol) iværksat af 18 statslige organer i 11 medlemsstater for at lette e-udbud på tværs af grænserne på grundlag af arbejdet i Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN). Det indeholdt en række tekniske specifikationer, der kan implementeres i eksisterende e-udbudsløsninger for at gøre dem interoperable, og det udviklede sig til et netværk af adgangspunkter for udveksling af elektroniske fakturaer og andre dokumenter. I 2012 blev OpenPeppol Association oprettet af en gruppe medlemsstater for at sikre bæredygtigheden af projektets resultater. Siden da har den oplevet en betydelig udvidelse af det fællesskab og netværk, som dens medlemmer indgår i[8].

GENNEMFØRELSE OG ANVENDELSE AF DIREKTIVET

[4] COM(2012) 0179 final. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En strategi for offentlige e-indkøb. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=COM:2012:0179:FIN.
[5] KOM(2010) 245 final. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En digital dagsorden for Europa, 19.5.2010, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:DA:PDF.
[6] KOM(2010) 712. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Udnyttelse af fordelene ved elektronisk fakturering i Europa, 2.12.2010, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:da:PDF.
[7] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/da/pdf.
[8] https://peppol.org/.

Direktivet blev vedtaget i april 2014 med det overordnede mål at forbedre det indre markeds funktion ved at mindske hindringerne for grænseoverskridende offentlige udbud som følge af utilstrækkelig interoperabilitet mellem nationale lovkrav og standarder for e-fakturering.

Ud over dette overordnede mål havde direktivet to specifikke mål, nemlig at i) mindske kompleksiteten og forbedre klarheden og retssikkerheden for de økonomiske aktører ved at gøre det muligt for virksomheder at sende fakturaer i standarder, som de var fortrolige med, og som var almindeligt accepteret, ii) og reducere driftsomkostningerne for økonomiske aktører, der deltager i grænseoverskridende offentlige udbud, såsom omkostningerne ved at understøtte flere e-faktureringsstandarder og -systemer.

I sidste ende var direktivets operationelle mål at tilvejebringe betingelserne for fremkomsten af tekniske løsninger for e-fakturering i forbindelse med offentlige udbud, hvilket ville have sikret grænseoverskridende interoperabilitet, således at kommunikation og kortlægning mellem e-faktureringssystemer ville have været mindre ressourcekrævende, og givet købere og sælgere mulighed for at udveksle fakturaer i forbindelse med offentlige udbud til de lavest mulige omkostninger og med mindst mulig kompleksitet.

For at nå disse mål gav Kommissionen i henhold til direktivets artikel 3 først og fremmest mandat til at udvikle en europæisk standard for den semantiske datamodel for en elektronisk faktura, som egentlig er indholdet af en faktura, listen over elementer eller vilkår, der skal medtages (europæisk e-faktureringsstandard eller europæisk standard)[9]. For det andet krævede den, at der blev fastlagt et begrænset antal syntakser (format eller sprog), som var i overensstemmelse med den europæiske standard. Denne standard blev også udformet med henblik på at støtte EU-lovgivningen om merværdiafgift (moms). Ansvaret for udarbejdelsen af standarden blev overdraget til Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN). Kommissionen anmodede CEN om at udarbejde retningslinjer for interoperabilitet på transmissionsområdet[10], selv om disse retningslinjer ikke var bindende for ordregivende myndigheder og ordregivende enheder. Standarden ledsages af en række supplerende mål, som CEN offentliggør samtidig.

For at fremme udbredelsen af e-fakturering i forbindelse med offentlige udbud i EU kræves det i artikel 7 i direktivet, at alle offentlige forvaltninger i Europa modtager og behandler elektroniske fakturaer, der er udstedt som følge af opfyldelsen af kontrakter, som EU's direktiver om offentlige udbud finder anvendelse på (direktiv 2009/81/EF[11], direktiv 2014/23/EU[12], direktiv 2014/24/EU[13] og direktiv 2014/25/EU[14]), hvis den elektroniske faktura er i overensstemmelse med den europæiske standard.

De centrale myndigheder skulle opfylde direktivets bestemmelser senest i april 2019 og de ikkestatslige myndigheder senest i 2020 i de medlemsstater, der havde valgt en etårig

[9] Den europæiske standard for e-fakturering blev udviklet af CEN og offentliggjort af Europa-Kommissionen.
Heri fastlægges de centrale forretningsbetingelser for en elektronisk faktura i en semantisk datamodel. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Compliance+with+eInvoicing+standard.

[10] Den europæiske standard for e-fakturering behandler spørgsmålet om fremsendelse af e-fakturaer ledsaget af en rapport om retningslinjer. Retningslinjerne hjælper projektlederne med at udvælge og udforme transmissionsløsninger. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Navigating+the+eInvoicing+standard+documentation.

[11] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/81/EF af 13. juli 2009 om samordning af fremgangsmåderne ved ordregivende myndigheders eller ordregiveres indgåelse af visse bygge- og anlægs-, vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet og om ændring af direktiv 2004/17/EF og 2004/18/EF (EUT L 216 af 20.8.2009, s. 76).

[12] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU af 26. februar 2014 om tildeling af koncessionskontrakter (EUT L 94 af 28.3.2014, s. 1).

[13] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT L 94 af 28.3.2014).

[14] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU af 26. februar 2014 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og om ophævelse af direktiv 2004/17/EF (EUT L 94 af 28.3.2014, s. 243).

forlængelse for ikkestatslige ordregivende myndigheder i deres nationale gennemførelseslovgivning.

Frem til juli 2023 er der gjort betydelige fremskridt med indførelsen af e-fakturering i Den Europæiske Union. Alle medlemsstater har gennemført direktivet i national ret. Sytten ud af 27 medlemsstater har gennemført lovgivning, der gør det obligatorisk for leverandører at udstede e-fakturaer til den offentlige sektor, fuldt ud i 13 medlemsstater og kun delvist i fire. Nogle af disse har netop pålagt leverandørerne denne forpligtelse på tidspunktet for gennemførelsen af direktivet. Derudover har ni medlemsstater udvidet e-fakturering til at omfatte offentlige udbudskontrakter under EU's tærskelværdier.

DEN AKTUELLE UDVIKLING I E-FAKTURERING

Fremkomsten af nye politiske initiativer på EU-plan, navnlig lovgivningsforslagene om moms i den digitale tidsalder (ViDA)[15], vil omforme det europæiske e-faktureringslandskab i de kommende år. Den 8. december 2022 fremsatte Kommissionen en række forslag til modernisering og forbedring af EU's momssystem. Denne reform har til formål at udvide anvendelsesområdet for EU's politik til at omfatte transaktioner mellem virksomheder (B2B) ved at gennemføre digital indberetning af moms "i næsten realtid" for grænseoverskridende transaktioner i EU baseret på e-fakturering og indførelse af e-fakturering som standardsystem for udstedelse af fakturaer senest i januar 2028. Desuden styrker ViDA-initiativet det indre marked, da det sikrer større overensstemmelse mellem de nationale systemer i hele EU, idet accepten af den europæiske standard skal garanteres i alle nationale e-faktureringssystemer. I sidste ende giver ViDA mulighed for at fremme digital integration blandt virksomheder i det digitale indre marked, styrke standardiseringen af e-fakturering og stimulere innovation.

En anden vigtig udvikling inden for e-fakturering er knyttet til den europæiske e-faktureringsstandards stigende indflydelse på internationalt plan. For at fremme de europæiske virksomheders konkurrenceevne og styrke EU's position som førende på verdensplan inden for standardisering fremmer Kommissionen aktivt EU-modellen baseret på de europæiske standarder og Peppol-specifikationerne. For øjeblikket har lande uden for EU, f.eks. Australien, Japan, Malaysia, New Zealand og Singapore, baseret deres nationale specifikationer for e-fakturering på den europæiske standard som en videreudvikling og er aktivt interesserede i Peppol International Invoice Model (PINT)[16], der har været operationel siden juli 2023, og som systematisk udbreder den europæiske standard og letter den interoperable udveksling af fakturaer på tværs af Peppol-netværket på internationalt plan. Andre lande og regioner har PINT som reference og tilpasser den til deres specifikke behov. Samarbejdet om e-fakturering med EU's partnerlande giver mulighed for at maksimere de investeringer og den implementering, som EU-virksomheder allerede har gennemført, og minimere handelsomkostningerne ved at fremme e-fakturering på tværs af regioner.

Endelig former fremspirende teknologier og innovative tilgange fremtiden for e-fakturering. Med sigte på et grønnere Europa kan emissionsrapportering blive mere præcis, idet emissionerne beregnes og offentliggøres som linjeposteringer i elektroniske fakturaer, hvilket øger miljøansvarligheden. Af skattemæssige grunde strømliner digitale momsangivelser, der er udfyldt på forhånd ved hjælp af data fra e-fakturaer, overholdelsen for virksomheder. Skattefremskrivninger baseret på kunstig intelligens (AI) kan gøre det muligt at forudsige

[15] https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/value-added-tax-vat/vat-digital-age_da.
[16] PINT er den specifikation, der implementerer Peppol BIS-fakturering til brug i Europa. Den beskriver brugen af faktura- og kreditnotameddelelser i Peppol og fremmer en effektiv gennemførelse og øget brug af elektronisk samarbejde. https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/.

skattebeløb for virksomheder og enkeltpersoner. I bekæmpelsen af svig anvendes AI-drevet semantisk analyse, maskinlæring og dataudvinding fra strukturerede elektroniske fakturaer for at forbedre overvågningen og nøjagtigheden. Realtidsøkonomien har til formål at muliggøre udveksling af oplysninger i realtid, og til dette formål kan data fra elektroniske fakturaer anvendes som det mest nøjagtige datasæt vedrørende en forretningstransaktion, hvilket mindsker de administrative byrder. Desuden imødegår blockchain-baseret fakturafinansiering med oprettelse af et unikt digitalt fingeraftryk for hver faktura risikoen for dobbelt fakturafinansiering på tværs af grænserne. I sidste ende ændrer disse fremskridt e-fakturering, og EU og dets medlemsstater har pligt til at bakke op om det fælles mål om at tilvejebringe de mest gunstige betingelser for, at denne innovation kan udvikle sig i EU.

DE VIGTIGSTE KONKLUSIONER AF ANALYSEN AF GENNEMFØRELSEN AF DIREKTIVET OM E-FAKTURERING

I denne rapport gennemgås direktivets indvirkning på det indre marked, jf. artikel 12 i direktivet, og der ses nærmere på indførelsen af e-fakturering i Europa med udgangspunkt i resultaterne af evalueringen i 2023. For at vurdere resultaterne og virkningen fokuserede analysen på direktivets gennemførelse og resultater mellem 2014 og 2022, idet opmærksomheden særlig var rettet mod perioden efter gennemførelsen for de centrale myndigheder, dvs. i april 2019, vel vidende at den endelige gennemførelsesfrist for ikkestatslige myndigheder var april 2020.

Resultaterne og konklusionerne er baseret på resultaterne af den evaluering af direktivet, som Kommissionen foretog i 2023 før rapporten. I overensstemmelse med principperne om bedre regulering blev direktivets resultater undersøgt ud fra fem evalueringskriterier, nemlig relevans, virkningsfuldhed, effektivitet, sammenhæng og EU-merværdi. Der blev fokuseret på udfordringerne for den interne markør for e-fakturering, direktivets virkning for det indre marked og udbredelsen samt på de vigtigste kategorier af interessenter, direktivets merværdi og sammenhængen mellem EU's politik for e-fakturering og andre EU-politikker.

Udfordringer for det indre marked: fortid og nutid

Direktivet er stadig relevant i dag, da de udfordringer, der førte til dets vedtagelse i 2014, fortsat består og stadig skaber hindringer for det indre markeds funktion. Desuden er der opstået nye udfordringer og udviklingsforløb siden vedtagelsen, hvilket har ført til en fælles positiv udtalelse fra de nationale myndigheder i 18 ud af 27 medlemsstater om direktivets fortsatte relevans[17].

De udfordringer, der blev indkredset i 2014, er fortsat relevante i dag. De vedrører omfanget af indførelse af e-fakturering i Europa og interoperabiliteten mellem IT-systemer til elektronisk fakturering. Med hensyn til udbredelsen af e-fakturering i forbindelse med offentlige udbud er det værd at bemærke, at selv om kapaciteten til at modtage elektroniske fakturaer til en vis grad er til stede, konstateres en betydelig udbredelse først og fremmest i lande, der har krævet, at leverandører kun skal fremsende elektroniske fakturaer til offentlige myndigheder, og dernæst i digitalt modne medlemsstater. Navnlig 17 medlemsstater, der indførte leverandørforpligtelser enten fuldt ud (13 medlemsstater) eller delvist (fire medlemsstater), rapporterer om enten 100 % e-fakturering i forbindelse med offentlige udbud eller om, at dette mål forventes nået inden udgangen af året eller i 2024. Omvendt er udbredelsen i andre medlemsstater generelt lav,

[17] Resultaterne af de nationale myndigheders undersøgelse, der blev gennemført i forbindelse med den undersøgelse, der dannede grundlag for evalueringen, jf. SWD(2024)39.

undtagen i digitalt avancerede lande som Estland, Finland og Sverige. Disse lande, der råder over avanceret lovgivning og kapacitet inden for e-fakturering, har en højere grad af udbredelse. Udbredelsen er generelt også høj i situationer, hvor offentlige myndigheder, selv om det ikke er fastsat ved lov, har en administrativ tilladelse til at kræve e-fakturering i forbindelse med udbud, hvilket faktisk udgør et "reelt mandat".

Det er vigtigt at understrege, at udbredelsen af e-fakturering ikke nødvendigvis følger udbredelsen af den europæiske e-faktureringsstandard. Nogle medlemsstater har sikret udbredelsen af e-fakturering i forbindelse med offentlige udbud ved at pålægge leverandører forpligtelser uden samtidig at kræve anvendelse af den europæiske standard. Derfor er udbredelsen af den europæiske standard fortsat lavere, da den afhænger af leverandørernes frivillige valg. I de medlemsstater, der havde systemer, som allerede fandtes før indførelsen af den europæiske standard, har anvendelsen af den nationale standard generelt forrang.

For at konsolidere det indre marked for e-fakturering vil det i den forbindelse være nyttigt at maksimere anvendelsen af den europæiske e-faktureringsstandard for at mindske de administrative byrder for virksomhederne. Indførelse af en fælles e-faktureringsstandard i alle medlemsstater vil strømline faktureringsprocesserne og -procedurerne i Europa og forenkle faktureringen for offentlige forvaltninger og deres forretningspartnere. Denne forenkling vil blive yderligere understøttet af anvendelsen af samme standard for momsindberetning som fastsat af ViDA. I sidste ende fremmer anvendelsen af den europæiske e-faktureringsstandard ikke blot konsolideringen af det indre marked for e-fakturering, men bidrager også til at reducere de omkostninger, der er forbundet med grænseoverskridende transaktioner for økonomiske aktører.

For det andet er der fortsat udfordringer med interoperabilitet, da ikke alle de fire interoperabilitetsniveauer, der er fastlagt i den europæiske interoperabilitetsramme, herunder transmission og styring, blev behandlet i direktivet. Selv om interoperabilitet på semantisk og syntaktisk niveau blev udpeget som en udfordring, der skal tages op i EU's politik allerede i 2014, og den blev taget op med indførelsen af en europæisk e-faktureringsstandard i 2017, har transmission vist sig at være en af de største udfordringer i forbindelse med gennemførelsen af e-fakturering. Som nævnt i betragtningerne til direktivet udstedte CEN kun ikkebindende anbefalinger om transmission sammen med den europæiske standard. Denne situation kan imidlertid udvikle sig i lyset af den seneste udvikling i EU's politik for e-fakturering, der er forbundet med ViDA-lovgivningsforslagene.

Med hensyn til interoperabilitet inden for B2B er virksomheder og navnlig små virksomheder for øjeblikket tvunget til at benytte deres store kunders specifikke e-faktureringsnetværk. Disse netværk er lukkede netværk og fungerer ikke sammen. Dette har negative konsekvenser for små virksomheder, der ikke kan bruge en enkelt udbyder af e-fakturering til at udveksle fakturaer med deres handelspartnere, hverken i deres eget land eller på EU-plan. Hvis der aftales fælles transmissionsmetoder og -protokoller mellem parterne (eller det fastsættes ved lov), kan dette problem let løses. Hvis der desuden på nationalt plan er blevet indført en platform for B2G, vil det betyde, at en virksomhed stadig skal anvende et andet system til at sende e-fakturaer til den offentlige sektor.

For udbydere af tjenester og løsninger, der tilbyder paneuropæiske tjenester til e-fakturering baseret på en fælles standard, nemlig den europæiske e-faktureringsstandard, skabte det mulighed for at nå ud til et kundeunderlag i hele EU. Når der pålægges landespecifikke krav såsom registrering af et momsnummer eller strenge certificeringsordninger, som medfører høje investeringsomkostninger, mindskes deres fordele imidlertid. Denne udfordring gælder for

både Grækenland og Frankrig[18]. Desuden planlægger et stigende antal medlemsstater at indføre nationale certificeringssystemer for e-faktureringstjenester og -løsninger, som vil skabe nye hindringer for det indre marked. Sideløbende hermed udgør brugen af e-signaturer til at sikre ægtheden og integriteten af e-fakturaer, som blev pålagt af nogle medlemsstater, en anden udfordring for grænseoverskridende e-fakturering. Som det fremgår af systemer, der ikke anvender denne autentifikationsmetode, har anvendelsen af et sådant krav ikke vist sig at være nødvendigt i praksis.

Der er sket ny udvikling, siden direktivet blev vedtaget. Navnlig vil lovgivningsforslagene vedrørende ViDA (moms i den digitale tidsalder), når de er blevet vedtaget, kræve, at e-fakturering fra januar 2028 bliver standardmetoden for udstedelse af fakturaer. Det betyder, at e-fakturaer skal udstedes, fremsendes og modtages i et struktureret elektronisk format, der muliggør automatisk og elektronisk behandling. Medlemsstaterne vil have mulighed for at give mandat til e-fakturering uden at anmode om undtagelser. Desuden vil den europæiske e-faktureringsstandard være bredt accepteret i alle medlemsstater, hvilket muliggør gnidningsløs transmission af e-fakturaer for transaktioner mellem virksomheder (B2B) enten direkte mellem handelspartnere eller via offentlige portaler, der er oprettet af skattemyndighederne.

Desuden er flere medlemsstater for øjeblikket ved at udarbejde ny lovgivning med henblik på at give mandat til e-fakturering i forbindelse med B2B-transaktioner på grundlag af en undtagelse fra momsdirektivet i overensstemmelse med artikel 395 i nævnte direktiv. Nogle gange kan anvendelsesområdet for disse politikker også omfatte B2C, og i den forbindelse skal det bemærkes, at der for øjeblikket er et standardiseringsarbejde i gang i CEN, idet CEN TC434 for øjeblikket er ved at udvikle tekniske specifikationer for eReceipt. I denne forbindelse vil man ved en tilpasning mellem B2G-, B2B- og B2C-e-faktureringsordninger og -systemer undgå overdreven teknisk kompleksitet og retlig usikkerhed for økonomiske aktører i deres eget land eller i forbindelse med grænseoverskridende handel inden for EU.

Endelig har datasikkerhed og privatlivets fred vist sig at give udfordringer under høringsaktiviteter som led i evalueringer. For at løse dette problem indeholder aftaler mellem udbydere af tjenester og løsninger generelt en klausul, der omfatter et krav om beskyttelse af kundedata og et forbud med anvendelse heraf til andet end det, der udtrykkeligt er nødvendigt og aftalt. Anvendelsen heraf er imidlertid ikke systematisk.

Sammenfattende må det siges, at direktivet fortsat er relevant med hensyn til at tackle de udfordringer, der blev påpeget i 2014, og som fortsat eksisterer. Den seneste udvikling inden for e-fakturering har imidlertid skabt nye udfordringer, der skal tackles med henblik på øget effektivitet og harmonisering af reglerne for elektronisk fakturering i EU.

Direktivets virkning for det indre marked, udbredelse af e-fakturering og interessenter

Gennemførelsen af direktivet og indførelsen af den europæiske e-faktureringsstandard har bidraget væsentligt til harmoniseringen og interoperabiliteten af elektronisk fakturering i Europa og til udbredelsen heraf som forklaret nedenfor. Direktivet har imidlertid kun været delvist effektivt med hensyn til at opfylde sine mål. De to direkte mål er i) fjernelse af markedshindringer og handelshindringer som følge af forskellige nationale regler og standarder og ii) sikring af interoperabilitet. Vedtagelsen af den europæiske standard for e-fakturering var et centralt element for at nå disse to mål.

Med hensyn til det første mål blev harmoniseringen af regler og standarder for e-fakturering i

[18] SWD(2024)39.

Europa til en vis grad opnået ved at indføre en europæisk e-faktureringsstandard, der blev udarbejdet af CEN og godkendt af Kommissionen[19] i oktober 2017, og ved at tilvejebringe betingelserne for et indre marked for offentlige udbud. Den europæiske e-faktureringsstandard omfatter to interoperabilitetsniveauer, et semantisk og et syntaktisk, det blev udpeget som udfordringer for interoperabiliteten inden for EU i 2014.

Med hensyn til det andet mål pålagde direktivet medlemsstaterne og deres offentlige myndigheder en forpligtelse ved at kræve, at den offentlige sektor i EU skal acceptere og behandle e-fakturaer, der udstedes i forbindelse med kontrakter i henhold til EU's direktiver om offentlige udbud, hvis de er i overensstemmelse med den europæiske e-faktureringsstandard. For at nå dette mål og dermed sikre interoperabilitet krævede direktivet, at medlemsstaterne enten skulle indføre systemer for e-fakturering mellem virksomheder og myndigheder (B2G), der inkorporerer den europæiske e-faktureringsstandard, eller tilpasse deres eksisterende systemer, så de accepterer elektroniske fakturaer, der er i overensstemmelse med standarden. På centralt plan er kapaciteten på plads i 25 medlemsstater, og to medlemsstater, Cypern og Slovakiet, er stadig ved at udvikle deres nationale centrale platforme. På det ikkestatslige niveau er det på nuværende tidspunkt ikke muligt fuldt ud at kontrollere gennemførelsen af direktivet, da kun få medlemsstater har oprettet mekanismer til overvågning af gennemførelsen af e-fakturering i deres lande. Der er typisk tale om medlemsstater, der har givet deres leverandører mandat til at sende e-fakturaer til den offentlige sektor, og som har indført centrale overvågningsværktøjer. f.eks. Frankrig, Italien og Spanien.

En af direktivets forventede virkninger for det indre marked var, at det ville styrke indførelsen af e-fakturering på en harmoniseret måde i hele EU. I forbindelse med indførelsen af e-fakturering generelt er procentdelen af virksomheder i EU, der sender e-fakturaer (primært, men ikke udelukkende, i forbindelse med B2G-transaktioner), steget fra ca. 10,3 % i 2013 til 32,2 % i 2020 baseret på en Eurostat-undersøgelse af virksomheder med over 10 ansatte. Selv om der ved analysen blev konstateret begrænsninger med hensyn til datatilgængelighed og -konsekvens, eftersom der ikke er nogen rapporteringsforpligtelse for medlemsstaterne i henhold til direktivet, har data fra Eurostat[20], skrivebordsundersøgelser og interviews med interessenter kompenseret for manglerne[21].

Med hensyn til udbredelsen inden for offentlige udbud viste analysen, at indførelsen af fakturering i forbindelse med B2G-transaktioner er steget, hovedsagelig i de medlemsstater, der indførte forpligtelser for leverandørerne til sende e-fakturaer til den offentlige sektor, hvilket viser, at frivillig indførelse i den private sektor kan være en udfordring. I Frankrig, hvor der gradvist blev indført en forpligtelse mellem 2017 og 2020, modtog de nationale myndigheder 34 000 elektroniske fakturaer i 2013 mod 4,3 mio. i 2022, mens de ikkestatslige myndigheder modtog 66,74 mio. I Spanien, hvor forpligtelsen blev indført i 2015, viste data indsamlet fra den nationale platform en stigning fra 884 000 e-fakturaer i 2014 til 9,5 mio. i 2017 og 15,9 mio. i 2022. Dataene vedrører kun det centrale niveau. Kravet om e-fakturering, som er en forpligtelse for leverandører, der kun gælder i forbindelse med B2G-transaktioner, til udelukkende at sende elektroniske fakturaer til deres nationale myndigheder, har vist sig at have en indvirkning på den generelle hastighed for indførelsen, herunder B2B, da Eurostats data viser, at antallet af virksomheder, der anvender e-fakturering i Italien, Slovenien og Spanien, steg betydeligt i forhold til det tidspunkt, hvor forpligtelserne trådte i kraft i hvert land, dvs.

[19] Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/1870 af 16. oktober 2017 om offentliggørelse af henvisningen til den europæiske standard for elektronisk fakturering og listen over syntakser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/55/EU (C/2017/6835, EUT L 266 af 17.10.2017, s. 19).
[20] Dataene i dette afsnit er en uddybning af følgende datasæt fra Eurostat: ISOC_EB_ICS.
[21] SWD(2024)39.

henholdsvis i 2014 og 2015, hvilket er afspejlet i Eurostats tal for 2016.

I mangel af et mandat til at sende elektroniske fakturaer (enten i forbindelse med B2G- eller B2B-transaktioner) er omfanget af indførelsen steget langsomt. Ifølge den målrettede høring af SMV'er er den mest effektive foranstaltning til at øge indførelsen i virksomheder, der allerede anvender ERP og regnskabssoftware, at sikre, at disse løsninger også omfatter en e-faktureringsfunktion. Det betyder, at de straks kan sende og modtage en e-faktura fra deres eksisterende system uden at skulle indtaste data manuelt, hvilket sikrer automatisering. Dette blev allerede foreslået af SMV'er ved konsekvensanalysen[22] af direktivet i 2013, hvilket viser, at det er en afgørende faktor for SMV'ers indførelse af e-fakturering. Det er den politik, som Danmark har valgt, f.eks. med den nyligt vedtagne bogføringslov[23].

Direktivets underliggende mål, der er nedfældet i betragtningerne og i konsekvensanalysen fra 2013, blev delvis opfyldt. Direktivet havde til formål at fremme det indre marked ved at tage fat på interoperabilitet, øge retssikkerheden, mindske den juridiske kompleksitet og mindske omkostningerne for de økonomiske aktører. Dette blev suppleret med et operationelt mål, nemlig tilvejebringelse af betingelserne for fremkomsten af tekniske løsninger for e-fakturering i forbindelse med offentlige udbud for at sikre interoperabilitet.

Direktivet fokuserede primært på at tackle interoperabilitetsudfordringer i forbindelse med semantiske og syntaktiske niveauer, men det behandlede ikke alle fire interoperabilitetslag, herunder transmission og styring. Ved udviklingen af den europæiske e-faktureringsstandard blev de semantiske og syntaktiske interoperabilitetslag tacklet effektivt. Dette viser, at direktivet siden offentliggørelsen af den europæiske standard i oktober 2017 har fremmet det indre marked ved at forhindre indførelsen af nye nationale e-faktureringsformater for den offentlige sektor (B2G), hvorved yderligere fragmentering er blevet undgået. Tre medlemsstater, nemlig Estland, Finland og Sverige, har gradvist erstattet deres nationale standard med den europæiske standard. Andre medlemsstater, der har givet mandat til at anvende en national standard inden indførelsen af den europæiske e-faktureringsstandard, tillader kun anvendelsen af den europæiske standard. Det er vigtigt at understrege, at selv om transmission og styring ikke er omfattet af direktivet, er interoperabilitet på tværs af grænserne i praksis blevet sikret ved implementeringen af Peppol-baserede løsninger i 23 medlemsstater. Direktivet fremmede det indre marked ved at øge retssikkerheden og mindske den tekniske kompleksitet i forbindelse med e-fakturering, idet det fastlagde et klart retsgrundlag og fastsatte den europæiske e-faktureringsstandard som den fælles standard, der skal understøttes af hele den offentlige sektor i EU. Fjorten medlemsstater ud af de 21, der svarede på den målrettede undersøgelse, rapporterede, at foranstaltningen havde en positiv virkning med hensyn til at øge retssikkerheden og mindske den tekniske kompleksitet[24]. Ca. 80 % af SMV'erne i den målrettede undersøgelse var af den opfattelse, at de nationale lovkrav til e-fakturering er klare og tilgængelige, og at disse krav hovedsagelig er resultatet af gennemførelsen af direktivet i national ret.

I direktivets artikel 2 blev der fastsat en definition af en elektronisk faktura, som sikrede juridisk klarhed: "elektronisk faktura": en faktura, der er udstedt, sendt og modtaget i et struktureret elektronisk format, der gør det muligt at behandle den automatisk og elektronisk". Kun

[22] SWD(2013) 222 final, Commission Staff Working Document, Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on electronic invoicing in public procurement, 26.6.2013. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0222:FIN:EN:PDF

[23] Bogføringsloven .
Folketinget vedtog bogføringsloven den 19. maj 2022. Den skulle oprindeligt være trådt i kraft den 1. juli 2022. Loven pålægger alle virksomheder, uanset størrelse, at udstede, modtage, behandle og arkivere fakturaer elektronisk.

[24] SWD(2024)39.

strukturerede fakturaer, der er egnede til automatisering, er omfattet. Direktivet fastsætter også kravene til den europæiske e-faktureringsstandard, herunder teknologisk neutralitet, forenelighed med internationale standarder, egnethed til handelstransaktioner mellem virksomheder og støtte til SMV'ers behov, overensstemmelse med de relevante bestemmelser i direktiv 2006/112/EF[25] osv.

Ved at behandle spørgsmålet om interoperabilitet på semantisk og syntaktisk niveau med den europæiske standard bidrog direktivet desuden yderligere til at mindske den tekniske kompleksitet. Dette gælder især for offentlige udbud, hvor leverandører har mulighed for at anvende den samme standard for e-fakturering i alle deres offentlige udbudsprocedurer inden for rammerne af EU's offentlige udbud i deres eget land og navnlig i alle andre EU-lande.

Størstedelen (66 %) af de SMV'er, der blev undersøgt i forbindelse med den målrettede interessenthøring med henblik på denne evaluering, ser den europæiske e-faktureringsstandard som er et middel til i væsentlig grad at forenkle handelen inden for EU. I Finland opvejes den tekniske kompleksitet af forbedret automatisering og højere datakvalitet gennem anvendelse af den europæiske e-faktureringsstandard, som erstattede det nationale e-faktureringsformat. Med hensyn til teknisk kompleksitet oplever 41 % af de undersøgte SMV'er imidlertid stadig tekniske udfordringer, når de anvender e-fakturering, mens de øvrige oplyser, at de ikke har nogen udfordringer. Disse udfordringer omfatter bl.a.: støtte til flere e-faktureringsformater, arkivering med henblik på audit, integration med tjenesteudbydere, datasikkerhed og overvejelser om beskyttelse af privatlivets fred, interoperabilitet med handelspartnere, infrastruktur og konnektivitet.

Direktivet fokuserede på interoperabilitetsspørgsmål og på at tilvejebringe betingelserne for udbredt anvendelse af e-fakturering, der er i overensstemmelse med den europæiske standard, men krævede ikke, at leverandørerne benytter sig af det. Som følge heraf skal virksomhederne understøtte flere e-faktureringsformater i medlemsstater, hvor der kræves en national standard for B2G-transaktioner, samtidig med at de anvender andre formater for B2B-transaktioner. Den offentlige sektor fungerer i det væsentlige som en stor indkøber og stiller krav til leverandørerne.

Med hensyn til det specifikke mål om at sænke driftsomkostningerne for de økonomiske aktører blev det i evalueringen konkluderet, at dette hovedsagelig afhænger af udbredelsen af e-fakturering og dens masseindførelse i to dimensioner, for det første af priserne på e-faktureringstjenester og for det andet af netværkseffekter såsom muligheden for at gøre brug af disse tjenester sammen med alle forretningspartnere og i forbindelse med mange andre anvendelser af e-fakturering. For det andet er virksomhederne generelt nødt til at købe e-faktureringstjenester eller software, og priserne på e-faktureringstjenesterne er stadig relativt høje. Resultaterne af de høringsaktiviteterne, der er rettet mod SMV'er, viser, at prisen pr. e-faktura varierer fra 0,05 EUR (hvor et oprettelsesgebyr på 2 500 EUR var en del af pakken) til 0,30 EUR (hvor et årligt gebyr på 550 EUR var en del af pakken). Det skal dog bemærkes, at der er en betydelig forskel på prissætningsmodeller eller SMV'er, navnlig for dem med meget lave priser på faktureringsmodeller. I visse undtagelsestilfælde kan prisen pr. e-faktura være på helt op til 10 EUR. De økonomiske aktørers driftsomkostninger afhænger af, om der findes omkostningseffektive løsninger og tjenester. Disse påvirkes af antallet af e-faktureringstransaktioner, understøttede formater, transmissionsprotokoller og antallet af lande, hvor virksomhederne opererer, da der kræves specialiseret støtte i hver medlemsstat, som har

[25] Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347 af 11.12.2006).

fastlagt specifikke formater og krav.

På den anden side viste SMV-undersøgelsen, at selv når en virksomhed erhvervede den pågældende software/tjeneste, høstede den først det fulde udbytte af sin investering, når den var i stand til at drage fordel af netværkseffekten og anvende elektronisk fakturering med alle sine forretningspartnere, hvilket langt fra var tilfældet. Desuden påpegede virksomhederne, at de ville maksimere deres fordele, også med hensyn til forenkling eller strømlining af indberetningsforpligtelserne, hvis de kunne gøre brug af e-fakturering til andre anvendelser, som f.eks. den momsindberetning, der blev indført med de nuværende ViDA-lovgivningsforslag, eller opfyldelse af deres administrative forpligtelser såsom toldangivelse, bæredygtighedsrapportering, og når de integrerer andre processer såsom elektroniske ordrer og forsendelsesrådgivning.

Masseindførelse af e-fakturering vil både gøre det muligt at sænke gebyrerne for e-faktureringstjenester ved at skabe konkurrence mellem de mange tjeneste- og løsningsudbydere i hver medlemsstat og maksimere fordelene ved at anvende e-fakturering som standard og til andre applikationer.

Det operationelle mål om at tilvejebringe betingelserne for fremkomsten af tekniske løsninger for e-fakturering i forbindelse med offentlige udbud blev nået på to måder. For det første skabte direktivet betingelserne direkte ved at pålægge de offentlige myndigheder, der enten har oprettet systemer eller tilpasset deres systemer, en forpligtelse til at acceptere den europæiske standard og dermed sætte sig selv i stand til at gennemføre interoperabel e-fakturering. På trods af den positive virkning er der stadig udfordringer. Den forskelligartede gennemførelse af den europæiske standard i de nationale platforme for e-fakturering har ført til kompatibilitetsproblemer, som forværres af manglende interoperabilitet på transmissionsniveau. Der er fortsat en stor udfordring med at få bemyndigelse af staten til mere end én national e-faktureringsplatform (en platform for B2G og en anden for B2B) i visse medlemsstater. Overvågningen af den tekniske udvikling og indførelse af e-fakturering på EU-plan skaber også udfordringer på grund af de forskellige procedurer og krav i EU's medlemsstater og manglen på en overvågningsforpligtelse for medlemsstaterne.

For det andet har direktivet, siden det blev vedtaget, fremmet og sat skub i anvendelsen af Peppol som en teknisk interoperabel løsning og et netværk for e-fakturering mellem EU-landene. Peppol anvendes i 23 medlemsstater med fælles specifikationer, retlige aftaler og en forvaltningsmodel.

Ser man på direktivets virkning for interessenterne, ser det ud til, at de forskellige kategorier af interessenter har afholdt forskellige typer af omkostninger. Nationale myndigheder, økonomiske aktører, herunder leverandører af tjenesteydelser og løsninger, SMV'er eller store selskaber er blevet behandlet særskilt. Pålideligheden af resultaterne påvirkes imidlertid af, at der kun er begrænsede data til rådighed. Analysen af direktivets effektivitet viste flere begrænsninger som følge af manglende datatilgængelighed. Da medlemsstaterne ikke er forpligtet til at indberette e-faktureringstransaktioner, gav kun nogle få nationale myndigheder detaljerede oplysninger og endnu færre på tværs af grænserne. Evalueringen bygger således primært på data fra interessenter og data offentliggjort på de nationale myndigheders portaler.

Med hensyn til effektiviteten for de offentlige myndigheder viser analysen af omkostninger og fordele, at situationen varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat. Fordelene omfatter driftseffektivitet, forbedret gennemsigtighed og miljømæssige fordele. Procesautomatisering opfattes som den vigtigste drivkraft efterfulgt af anvendelsen af den fælles standard, hurtigere

behandling og mindre kompleksitet.

De omkostninger, der er forbundet med gennemførelsen af direktivets forpligtelse for ordregivende myndigheder til at modtage og behandle e-fakturaer, der er i overensstemmelse med den europæiske standard, afhænger i høj grad af den offentlige sektors IT-modenhedsniveau. Jo højere digital modenhed, desto lavere omkostninger, sådan som det fremgår af den målrettede høring af de nationale myndigheder. De omkostninger, der specifikt er knyttet til gennemførelsen af den europæiske standard, varierer afhængigt af eksistensen af en national standard eller tekniske specifikationer og kravet om at sikre interoperabilitet med den europæiske e-faktureringsstandard, men de højeste omkostninger er knyttet til etableringen og vedligeholdelsen af den nationale e-faktureringsinfrastruktur.

For at nogle medlemsstater kunne opfylde deres forpligtelser i henhold til direktivet var de nødt til at oprette nye systemer, i visse tilfælde nationale centrale systemer, til e-fakturering i forbindelse med offentlige udbud for at sikre, at gennemførelsen er fuldt dækket på centralt niveau. Samtidig opbyggede de deres systemer for at understøtte den europæiske standard. Andre medlemsstater såsom dem, hvis IT-modenhedsniveau var højere, eller som havde et system til e-fakturering, måtte ændre deres system/systemer for at sikre, at de kunne acceptere europæiske elektroniske fakturaer, som opfyldte standarderne. Det skete enten på centralt niveau eller i de decentrale strukturer. Alle e-faktureringsløsninger i forbindelse med offentlige udbud skulle tilpasses.

Omkostningerne ved tilpasning til den europæiske standard varierede afhængigt af, om der allerede fandtes en national standard, da det var nødvendigt at tilpasse den for at overholde den europæiske standard. Ni medlemsstater afholdt udgifter for at sikre, at deres eksisterende nationale formater var i overensstemmelse med den europæiske standard, og tre af dem (Sverige, Finland og Estland) valgte helt at erstatte deres gamle formater med den europæiske standard. De omkostninger, der er forbundet med at sikre, at det nationale format er i overensstemmelse med den europæiske standard, varierer fra medlemsstat til medlemsstat, fra 250 000 EUR i Finland til ca. 1,5 mio. EUR i Polen og 2,5 mio. EUR i Italien (i alle tilfælde i et vist omfang finansieret gennem e-faktureringsprojekter under CEF-telekommunikationsprogrammet.

Som nævnt ovenfor er de største omkostninger forbundet med etablering og vedligeholdelse af en national e-faktureringsinfrastruktur, der primært omfatter udgifter til software og hardware, testomkostninger, uddannelsesomkostninger og administrationsomkostninger, herunder juridisk analyse og analyse af løsninger, reklame, brugervejledninger, support, sikkerhed, revision osv.

CEF-finansiering gennem den tilskudsmekanisme, der forvaltes af EU, gjorde det muligt for medlemsstaterne at dække deres omkostninger delvist. 24 medlemsstater modtog et budget på 28,9 mio. EUR til over 40 projekter under CEF-telekommunikationsprogrammet 2015-2020. Disse projekter støttede oprettelsen af et centralt system eller tilpasningen til den europæiske standard.

Med hensyn til effektivitetsanalysen for økonomiske aktører viser resultaterne af høringsaktiviteterne rettet mod SMV'er, at omkostningerne varierer afhængigt af den e-faktureringspakke, de har valgt, og mængden af e-fakturaer, der håndteres: 97 % af de undersøgte SMV'er har købt e-faktureringspakker til faste årlige omkostninger, mens 3 % SMV'er købte e-faktureringspakker med faste omkostninger og variable gebyrer afhængigt af omfanget af transaktioner. For virksomheder gælder, at jo lavere antallet af fakturaer er, desto

højere er omkostningerne.

Gratis pakker til SMV'er med grundlæggende e-faktureringsfunktioner er tilgængelige i de fleste af de analyserede medlemsstater. Ni medlemsstater har et gratis centralt system, gennem hvilket der kan sendes e-fakturaer direkte til offentlige organer.

Ifølge SMEUnited, som reagerede på den målrettede høring, er der imidlertid vanskeligheder for SMV'er som følge af deres størrelse og manglende ekspertise på området. Disse interessenter anmoder derfor indtrængende om, at indførelsen af e-faktureringsforpligtelsen skal ske gradvist, for at forpligtelserne kan opfyldes på de bedst mulige betingelser. Da e-fakturering anses for at være temmelig dyr for SMV'er, har de brug for tid til at tilpasse deres regnskabssystem.

De multinationale selskaber, der blev undersøgt i forbindelse med den målrettede høring af interessenter, som understøttede evalueringen af direktivet, rapporterede om meget høje etableringsomkostninger ved indførelse af e-fakturering i forskellige EU-medlemsstater for både B2G og B2B. Disse omkostninger hænger sammen med behovet for at anvende forskellige tjenesteudbydere til at dække specifikke nationale krav. De tilbagevendende omkostninger varierer betydeligt.

De kvantitative fordele ved at automatisere faktureringsprocessen anslås til ca. 5,28 EUR pr. udstedt e-faktura og 8,4 EUR pr. modtaget e-faktura baseret på lønomkostninger pr. time på 46 EUR[26]. Desuden opnås der større besparelser ved at automatisere hele ordre-til-betalingscyklussen, herunder ordrer, transportdokumenter, fakturaer og betalingsmeddelelser. Automatisering af disse processer giver mulighed for konsekvent elektronisk dokumentudveksling og muliggør automatiseret afstemning, hvis fordele anslås til mellem 25 og 65 EUR pr. køb-til-betalingscyklus[27].

Sammenhæng med andre EU-politikker og EU-merværdi

For at støtte oprettelsen af det digitale indre marked for e-fakturering skulle direktivet være i overensstemmelse med alle andre EU-politikker, navnlig dem, der er rettet mod digitalisering. Sammenhængen i direktivet er blevet evalueret på to hovedniveauer, nemlig den interne og eksterne sammenhæng. Ved den interne sammenhæng undersøges det, hvordan de forskellige komponenter i EU's indsats fungerer sammen, mens analysen af den eksterne sammenhæng fokuserer på, hvordan direktivet stemmer overens med en række EU-politiske initiativer, såvel lovgivningsmæssige som ikke lovgivningsmæssige, nemlig direktiverne om offentlige indkøb fra 2014[28], direktivet om forsinket betaling[29] og forslaget fra 2023 til forordning om ophævelse af det nuværende direktiv om forsinket betaling[30], lovgivningsforslagene fra 2022 om moms i

[26] Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for det Indre Marked, Erhvervspolitik, Iværksætteri og SMV'er, Ciciriello, C., Gray, E., Forberedende studie om virkningerne af direktiv 2014/55/EU om elektronisk fakturering i forbindelse med offentlige udbud, Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2873/27631.

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

[28] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/81/EF af 13. juli 2009 om samordning af fremgangsmåderne ved ordregivende myndigheders eller ordregiveres indgåelse af visse bygge- og anlægs-, vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet og om ændring af direktiv 2004/17/EF og 2004/18/EF.
Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU af 26. februar 2014 om tildeling af koncessionskontrakter.
Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF
Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU af 26. februar 2014 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og om ophævelse af direktiv 2004/17/EF

[29] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/7/EU af 16. februar 2011 om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner (omarbejdning) (EUT L 48 af 23.2.2011, s. 1).

[30] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0533(01).

den digitale tidsalder (ViDA), den europæiske interoperabilitetsramme (EIF)[31], Connecting Europe-facilitetens (CEF) e-fakturerings- og e-leveringsbyggesten[32] og Kommissionens politiske arbejde med den globale dimension af e-fakturering og fremme af EU-modellen.

Af hensyn til den interne sammenhæng er direktivet i overensstemmelse med det efterfølgende arbejde med den europæiske e-faktureringsstandard, da alle direktivets krav er opfyldt. For det første blev der i direktivet opfordret til oprettelse af en europæisk standard for den semantiske datamodel for centrale elementer i en elektronisk faktura, og der blev opstillet en liste over obligatoriske elementer, der skulle medtages. For det andet blev der krævet et begrænset antal syntakser, og CEN fastlagde kun to syntakser, som blev offentliggjort i 2017 sammen med standarden. Derudover blev der udarbejdet ikkebindende retningslinjer for transmission af e-fakturering sammen med den europæiske standard for at sikre yderligere interoperabilitet. Disse krav er blevet gengivet på vellykket vis i CEN-målsætningerne, hvilket bekræfter sammenhængen mellem lovgivningsmæssige mål og udvikling af standarder. Der sikres desuden overensstemmelse med det standardiseringsarbejde, som CEN TC434 udfører med hensyn til e-Receipt. Med hensyn til oprettelsen af og arbejdet i det europæiske multiinteressentforum for e-fakturering (EMSFEI) til støtte for EU's politiske arbejde med e-fakturering mellem 2014 og 2020 supplerede og støttede alle EMSFEI's mål gennemførelsen af den europæiske standard og imødegik potentielle interoperabilitetsudfordringer.

Med hensyn til den eksterne sammenhæng er direktivet i høj grad i overensstemmelse med forskellige EU-politikker, der fremmer digitaliseringen af offentlige udbud og relaterede aktiviteter. Direktivet er i overensstemmelse med direktiverne om offentlige udbud fra 2014, idet det er en integreret del af lovgivningspakken med det samme mål om at digitalisere den offentlige forvaltning på en harmoniseret måde, og det er også i overensstemmelse med standardiseringsmålene for offentlige udbud.

Der er en stærk forbindelse mellem direktivet og Kommissionens lovgivningsforslag fra 2022 om moms i den digitale tidsalder (ViDA)[33], for så vidt angår e-fakturerings rolle. Forslaget har til formål at modernisere EU's momssystem, tackle udfordringerne i forbindelse med platformsøkonomien og indføre en fælles momsregistrering for at undgå flere registreringer i EU. Desuden vil der blive indført et momsindberetningssystem for grænseoverskridende transaktioner i EU, som vil være baseret på e-fakturering og på den europæiske e-faktureringsstandard, samtidig med at det kræves, at de medlemsstater, der ønsker at indføre et momsindberetningssystem for indenlandske transaktioner, også baserer det på e-fakturering. Som led i forslaget forventes e-fakturering at blive standardfaktureringsmetoden senest i januar 2028.

Sammenhængen mellem direktivet og ViDA sikres med de nuværende udkast til lovgivningsforslag, som imidlertid kan blive ændret under vedtagelsesprocessen. ViDA-forslagene er en mulighed for at sikre tilpasning til EU's definition af elektronisk fakturering i momslovgivningen og i direktivet. ViDA's nye definition af elektronisk fakturering er i overensstemmelse med definitionen i direktivet. Denne tilpasning sikrer sammenhæng på tværs af forskellige EU-politikker og fremmer en gnidningsløs gennemførelse af e-faktureringsinitiativer i EU.

Desuden fokuserer direktivet specifikt på B2G-e-fakturering og er i sine nuværende hovedlinjer

[31] https://ec.europa.eu/isa2/eif_en/.
[32] https://joinup.ec.europa.eu/collection/digital-building-blocks/solution/edelivery/about.
[33] COM(2022) 701 final. Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår momsreglerne for den digitale tidsalder af 8.12.2022, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN.

i overensstemmelse med ViDA-forslaget, som er rettet mod B2B-e-fakturering. I sidste ende supplerer ViDA-forslagene direktivet om e-fakturering, navnlig med hensyn til at sikre harmonisering og interoperabilitet i forbindelse med grænseoverskridende e-fakturering i B2G- og B2B-transaktioner, hvilket gør det muligt at mindske den administrative byrde og fremme konvergens hen imod den europæiske e-faktureringsstandard, hvilket også blev understreget i den rullende plan for IKT-standardisering fra 2023[34].

Gennemførelsen af e-fakturering og direktivet er i overensstemmelse med bestemmelserne i det reviderede direktiv om forsinket betaling og forslaget fra 2023 til en forordning om ophævelse af det nuværende direktiv om forsinket betaling, da godkendelsesprocessen for e-fakturaer hermed automatiseres, betalingsprocedurerne strømlines, og rettidige betalinger sikres.

Med hensyn til den europæiske interoperabilitetsramme (EIF) behandler direktivet om e-fakturering effektivt interoperabilitet i både de semantiske og syntaktiske lag, sådan som det er forudset i EIF. Det har imidlertid ikke behandlet alle fire interoperabilitetslag, herunder transmission og styring, hvilket ville have fremmet interoperabiliteten yderligere.

E-leveringsbyggestenen blev udviklet sideløbende og på en måde, der er i overensstemmelse med pakken vedrørende e-faktureringsbyggesten for tjenester under CEF. Mens e-faktureringsbyggestenen omfattede vigtige værktøjer til at lette og validere korrekt gennemførelse af den europæiske e-faktureringsstandard i IT-systemer og -tjenester, omfattede e-leveringsbyggestenen tekniske specifikationer og standarder, installerbar software og hjælpetjenester med henblik på at skabe et netværk af knudepunkter til udveksling af e-fakturaer samt andre sikre digitale dataudvekslinger. Nogle e-faktureringsløsninger anvendte e-levering som transmissionsmetode.

Desuden er de nuværende aktiviteter, som Kommissionen gennemfører sammen med sine internationale partnere, i overensstemmelse med direktivet, både under formelle forhandlinger og bilaterale dialoger. EU-modellen PINT (der er Peppol-baseret) er blevet indført i flere lande uden for EU, herunder Australien, Japan, Malaysia, New Zealand og Singapore. Med hensyn til USA har rammerne for udveksling af e-fakturering i EU og USA en betydelig grad af kompatibilitet. De amerikanske profiler for e-fakturaer blev modelleret efter den europæiske standard med det formål at sikre en høj grad af tilpasning for at støtte interoperabilitet og samtidig opfylde kravene på det amerikanske erhvervsmarked. Taiwan og EU indledte ligeledes en reguleringsmæssige dialog om e-fakturering i juli 2023.

Endelig er direktivet i overensstemmelse med den overordnede europæiske standardiseringspolitik, idet det støtter udviklingen og vedligeholdelsen af den europæiske e-faktureringsstandard, der finansieres af Kommissionen.

Med hensyn til EU-merværdi er der bred enighed blandt EU's medlemsstater om, at direktivet har forbedret det indre markeds funktion, siden det blev vedtaget i 2014.

Set ud fra de nationale myndigheders synspunkt består EU's vigtigste bidrag i at mindske hindringerne for grænseoverskridende offentlige udbud ved at begrænse fremkomsten af forskellige nationale standarder for e-fakturering. Direktivet pålagde de offentlige myndigheder i hele Den Europæiske Union at modtage og behandle e-fakturaer udstedt i henhold til kontrakter, der er omfattet af EU's direktiver om offentlige udbud, forudsat at de overholder den europæiske e-faktureringsstandard. Denne direktivbaserede indsats har ikke blot forhindret fragmenteringen af det indre marked, men har også fremmet interoperabilitet mellem e-

[34] e-Invoicing (RP2023) | Joinup (europa.eu).

fakturering i hele EU.

Direktivet har ud over dets umiddelbare virkning inden for offentlige udbud også spillet en central rolle med hensyn til at fremme yderligere harmonisering af e-faktureringsløsninger og -ordninger i B2B-sammenhæng. Ved at skabe et fælles grundlag for e-faktureringsstandarder og -praksis i EU har direktivet tilskyndet til udvikling af B2B, hvor EU-standarden vil blive genanvendt i henhold til ViDA-forslagene. Med henblik herpå skal den europæiske e-faktureringsstandard udvikles, så den dækker alle brugstilfælde og opfylder behovene i specifikke sektorer. CEN's tekniske udvalg TC434 er ansvarligt for at sikre, at den europæiske standard er egnet til formålet inden udgangen af 2024.

Endelig anses direktivet for at have skabt international merværdi ved at fremme global interoperabilitet. Dette illustreres af vedtagelsen af Peppol-interoperabilitetsrammen uden for EU, herunder i lande som Australien, Japan, Malaysia, New Zealand og Singapore, hvilket yderligere udvider direktivets positive virkninger.

KONKLUSIONER

Med direktivet blev der opnået betydelige resultater hen imod at fjerne hindringer for det indre marked og handelshindringer som følge af, at der findes forskellige nationale regler og standarder for e-fakturering.

Derfor blev direktivets virkning vurderet som positiv i betragtning af dets virkninger med hensyn til grænseoverskridende interoperabilitet og udbredelse af e-fakturering i forbindelse med offentlige udbud. Direktivets vigtigste forventede virkning, nemlig interoperabilitet, blev forbedret, da e-fakturaer, som er i overensstemmelse med den europæiske e-faktureringsstandard, skal accepteres af alle offentlige indkøbere. Dette førte igen til direktivets anden forventede virkning, nemlig en øget udbredelse af e-fakturering.

EU's indsats inden for e-fakturering i forbindelse med offentlige udbud støttede harmonisering og interoperabilitet på tværs af tekniske krav og standarder og forhindrede yderligere fragmentering inden for det indre marked. Der er opnået interoperabilitet på det semantiske og syntaktiske niveau gennem oprettelsen af en europæisk e-faktureringsstandard. Medlemsstaternes gennemførelse af direktivet viste imidlertid, at spørgsmålet om interoperabilitet på transmissionsniveau er et afgørende element for fuld interoperabilitet.

Stigningen i udbredelsen af e-fakturering i Europa var direktivets forventede anden virkning. Tilgængeligheden af en europæisk standard og forpligtelse til at acceptere korrekt udfærdigede e-fakturaer hos de offentlige myndigheder forventedes at øge udbredelsen af e-fakturering betydeligt, dog afhængigt af de forretningsmæssige beslutninger. Med hensyn til offentlige udbud viste resultaterne, at der kun opnås (eller vil blive opnået) 100 % e-fakturering i de medlemsstater, der har givet deres leverandører mandat til at anvende B2G-e-fakturering, eller i digitalt modne medlemsstater. Udbredelsen af e-fakturering er generelt steget, men udgør endnu ikke størstedelen af transaktionerne.

Overordnet set har direktivet om e-fakturering givet betydelig værdi på EU-plan, men der er stadig udfordringer. Der er derfor behov for en yderligere indsats for at stimulere udbredelsen af e-fakturering i EU og fremme interoperabiliteten.